

# El sistema no-jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México\*

## *The Non-Judicial System of Protection of Human Rights in Mexico*

Luis Raúl González Pérez\*\*

### RESUMEN

*Asegurar la protección y promoción de los derechos humanos es una de las obligaciones básicas de las autoridades en los Estados constitucionales, sostiene el autor del presente texto. La defensa y protección de los derechos humanos se realiza a través de la vía jurisdiccional y la que llevan a cabo los organismos no-jurisdiccionales. De esta manera, al lado del sistema jurisdiccional, y como un instrumento complementario, se creó la figura del ombudsman, que tiene el mismo propósito de protección ante violaciones a derechos humanos. El presente artículo muestra la relación y especificidad de ambos sistemas en el caso mexicano.*

**PALABRAS CLAVE:** *Derechos humanos, Estado democrático, ombudsman, sistema no-jurisdiccional de protección de los derechos humanos, reforma constitucional.*

### ABSTRACT

*To ensure the protection and promotion of human rights is one of the basic obligations of the authorities in constitutional States, says the author of this text. The defense and protection of human rights is done through legal channels and conducting non-judicial bodies. Thus, by the judicial system, and as a complementary tool, it has created the position of Ombudsman, which has the same purpose of protection against human rights violations. This article shows the relationship and specificity of both systems in the Mexican case.*

**KEY WORDS:** *Human rights, democratic state, ombudsman, non-jurisdictional system of protection of human rights, constitutional reform.*

\* Recibido: 5 de julio de 2011. Aceptado: 1 de agosto de 2011.

\*\* Catedrático en la Facultad de Derecho de la UNAM, México ([lrgonzalez@unam.mx](mailto:lrgonzalez@unam.mx)).

LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ

## Sumario

1. Introducción
2. El Estado constitucional y la protección de los derechos humanos
3. Las vías jurisdiccional y no-jurisdiccional de protección de los derechos humanos
4. Los Principios de París como instrumento fundamental para la constitución de las instituciones de derechos humanos
5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos
6. Visión a futuro de los organismos no-jurisdiccionales protectores de derechos humanos
7. Conclusiones

## 1. Introducción

Asegurar la protección y promoción de los derechos humanos es una de las obligaciones básicas de las autoridades en los Estados constitucionales. Cuando en los ordenamientos jurídicos internos no se contemplan entre los derechos fundamentales garantizados por el Estado algunos de los derechos humanos que la comunidad internacional ha reconocido, es necesario hacer las modificaciones pertinentes dentro del sistema jurídico para lograr una sintonía entre las normas internacionales y el ordenamiento jurídico interno.

La reforma constitucional en derechos humanos publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011 pretende cumplir con ese propósito, y constituye en la historia de nuestro país uno de los avances más sobresalientes que se han hecho en esa materia. Con ella se pretende, entre otras cosas, que las autoridades federales y locales den reconocimiento a las normas internacionales de derechos humanos contempladas en los tratados de los que el Estado mexicano sea parte, y que las instancias judiciales, al momento de emitir una resolución, lo hagan tomando en cuenta estos tratados, realizando un “control de convencionalidad” entre el derecho interno y el derecho internacional cuando éste protege de mayor manera a la persona.

Siendo la teleología que se persigue con estas reformas a la Constitución que el Estado dote de mayor protección a sus ciudadanos, reconociendo en su soberanía los derechos humanos que la comunidad internacional establece, resulta claro que la ejecución de estas acciones no quedará monopolizada únicamente por las autoridades judiciales, debiendo considerar que los organismos no-jurisdiccionales representan una parte muy importante (en ocasiones más importante aún que la de los organismos jurisdiccionales) en la prolongación de la protección de los derechos humanos, ya que la actividad que despliegan estos organismos va más allá de hacer un enjuiciamiento y sentencia en los casos en

que se considere que los derechos de las personas han sido vulnerados, debiendo también ser promotoras de la recepción nacional del orden internacional.

Los organismos no-jurisdiccionales llevan a cabo, adicional a su labor de protección, otro tipo de actividades como la divulgación y difusión de la enseñanza y promoción de los derechos humanos, tratando de generar una cultura de conocimiento en las personas respecto de los derechos que las mismas poseen, y que así puedan defenderlos y evitar que sufran violaciones en ellos a causa de su desconocimiento.

Por ello es importante que en todo Estado constitucional se fije como una de las prioridades la creación de estos organismos para la protección de los derechos humanos.

## 2. El Estado constitucional y la protección de los derechos humanos

La reforma constitucional en materia de derechos humanos vino a significar un cambio radical en nuestro ordenamiento jurídico, pues con ella se incrementa el catálogo de los derechos fundamentales, pues de ahora en adelante éstos ya no se limitarán únicamente a los establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que también se tendrán que respetar aquellos derechos humanos que se reconocen en los tratados internacionales que han sido signados y ratificados por el Estado mexicano.

Con ello se fortalece la idea del Estado constitucional, ya que cuando se les da reconocimiento a los derechos humanos contemplados por la comunidad internacional dentro del ordenamiento jurídico y se protegen ahora como derechos fundamentales dentro del territorio de un Estado determinado, se fortalece su esencia.

“El Estado constitucional se traduce en la sujeción de todos(as), ciudadanos(as) y gobernados(as), a la Constitución, la cual deja de ser una abstracción alejada de la sociedad, que en la práctica cede ante la voluntad casi irrestricta del legislador”.<sup>1</sup> Con ello, la materia de los derechos fundamentales en un Estado constitucional deja de ser algo de lo cual sólo los “especialistas” conocen y se forma una cultura de legalidad y conocimiento normativo en la sociedad sobre la organización que tiene su sistema político y jurídico, pero sobre todo un conocimiento de los derechos fundamentales que les han sido otorgados como nacionales de un Estado y como sujetos que el Estado tiene la obligación

<sup>1</sup> COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL. Programa de Capacitación y Formación Profesional en Derechos Humanos, curso I “La CDHDF en el contexto de la protección de los derechos humanos en México”, dirección electrónica: [www.cdhdff.org.mx/images/serv\\_prof/pdf/guia\\_curso1.pdf](http://www.cdhdff.org.mx/images/serv_prof/pdf/guia_curso1.pdf) [fecha de consulta: 1º de octubre de 2011].

LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ

de proteger. Pues “no es suficiente proclamarlos normativamente sino que se requiere garantizar su vigencia y eficacia. Esto se logra a través de la creación de mecanismos o garantías institucionales, políticas y sociales para proteger los derechos fundamentales frente al ejercicio del poder público”.<sup>2</sup>

Es en este contexto donde los organismos no-jurisdiccionales<sup>3</sup> adquieren capital importancia en el desempeño que debe realizar el Estado en la difusión, protección y divulgación de los derechos humanos, pues a diferencia de los medios de protección de derechos que se otorgan a través de los medios jurisdiccionales,<sup>4</sup> los organismos de derechos humanos se enfocan, además, a otros aspectos de protección de la sociedad, otorgando orientación, divulgando y difundiendo los temas de derechos humanos, tratando de generar un aprendizaje social sobre el tema.

### 3. Las vías jurisdiccional y no-jurisdiccional de protección de los derechos humanos

La defensa y protección de los derechos humanos tiene en nuestro país dos grandes vías por medio de las cuales se realiza: la primera de ellas es llevada a cabo a través de los medios jurisdiccionales, en los cuales las autoridades judiciales analizan las demandas que ante ellas se presentan por presuntas violaciones a los derechos fundamentales y determinarán si en realidad existe una violación en un caso concreto, haciendo un examen de constitucionalidad y legalidad sobre el mismo.

El máximo órgano que existe para realizar esta actividad en nuestro país es la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Son tres los medios de defensa que contempla la Constitución Política:

- a) El juicio de amparo.
- b) Las acciones de inconstitucionalidad.
- c) Las controversias constitucionales.<sup>5</sup>

102

<sup>2</sup> *Idem*.

<sup>3</sup> Los organismos no-jurisdiccionales han prosperado en diferentes países bajo diversos nombres, como son: comisiones nacionales, organismos públicos de protección de derechos humanos (como los establece nuestra Constitución) e instituciones nacionales de derechos humanos (así les llama la ONU, aunque también se incluye a las defensorías del pueblo en este concepto); todos encierran la misma idea sobre el tipo de instituciones a que se refieren, por lo cual serán utilizados como sinónimos para los efectos de este trabajo.

<sup>4</sup> Respecto a este tema, más adelante profundizaremos sobre los medios más populares para la protección de los derechos por la vía jurisdiccional.

<sup>5</sup> Antes se contaba también con la facultad de investigación, pero a raíz de la reforma constitucional en materia de

Es por estos tres medios jurisdiccionales que se realiza la protección de los derechos fundamentales e incluso se atienden cuestiones de invasión de la soberanía de las entidades federativas, atendiendo siempre a un examen de concordancia y respeto de los actos realizados (y que constituyen el objeto de la denuncia) y lo que nuestra Constitución Política establece. Todo esto se hace a través de los medios de control de la constitucionalidad que la Suprema Corte de Justicia realiza.

Por otra parte, existe otra vía para la protección de los derechos en nuestro país, y ésta es la que se encargan de realizar los organismos no-jurisdiccionales, a quienes les corresponde la protección de los derechos humanos, que en el caso de México quedan divididos en dos grandes vías: por un lado está la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), y por otra parte se encuentran las comisiones de derechos humanos de las 31 entidades federativas y la del Distrito Federal.

De esta manera encontramos que al lado del sistema jurisdiccional, y como un instrumento complementario, se creó la figura del *ombudsman*, que tiene el mismo propósito de protección ante violaciones a derechos humanos, pero el cumplimiento de su responsabilidad se realiza de manera distinta. Estos sistemas no son antagónicos entre sí; por el contrario, se complementan uno con el otro y sus finalidades son las mismas.

Otras instituciones especializadas encargadas de la protección de los derechos humanos son la Procuraduría Federal del Consumidor, la Procuraduría Agraria, la Procuraduría Federal del Medio Ambiente, la Comisión Nacional de Arbitraje Médico y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Éstos son los organismos no-jurisdiccionales más representativos que en el Estado mexicano se encargan de realizar la promoción, difusión y divulgación de la protección a los derechos humanos, todos ellos por medio de la figura del *ombudsman*, sin que posean todas sus características, como la de autonomía.

Un aspecto importante que se debe señalar respecto de los organismos no-jurisdiccionales de protección de los derechos humanos es que poseen facultades más amplias que las de los tribunales para calificar la naturaleza de las violaciones a los derechos fundamentales, ya que en tanto los propios tribunales tienen que tomar en cuenta esencialmente el principio de legalidad y constitucionalidad, los citados organismos no-jurisdiccionales pueden conocer de conductas administrativas no sólo ilegales sino también irrazonables, injustas, inadecuadas o erróneas, con lo que en esencia su competencia es más amplia.

---

derechos humanos, esta facultad se le retiró a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se pasó a la CNDH, tema que se analizará más adelante.

## 4. Los Principios de París como instrumento fundamental para la constitución de las instituciones de derechos humanos

Un punto de referencia obligado para estudiar y comprender el funcionamiento de las instituciones nacionales de derechos humanos es el tema relativo a los Principios de París y su influencia en la constitución de este tipo de organismos.

Los Principios relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos, mejor conocidos como Principios de París, se elaboraron como resultado del Primer Taller Internacional de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, que se celebró en la ciudad de París, Francia, del 7 al 9 de octubre de 1991. Posteriormente, estos principios fueron adoptados por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas con la Resolución 1992/54, de marzo de 1992, reafirmada por la Asamblea General con la Resolución 48/134 del 4 de marzo de 1993.

Los Principios de París son un documento que contiene las características principales que debe reunir toda institución nacional protectora de los derechos humanos y el papel crucial que deben desempeñar como medio de protección y promoción de los derechos en una sociedad determinada. En ellos se establecen la competencia, responsabilidades, composición, entre otras características, que una institución de este tipo debe tener.

Las reglas que contemplan los Principios de París pueden ser divididas en los siguientes criterios o categorías:

- 1) En la esfera relativa a “*las competencias y atribuciones*” que atañen a una institución nacional de derechos humanos (INDH), se establece que una institución con este carácter debe estar autorizada para poder supervisar cualquiera situación en la que se encuentre una violación de los derechos humanos.
- 2) En lo relativo a su “*composición y garantías de independencia y pluralismo*”, se menciona que la composición de la institución y la elección de sus miembros deberá ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos. Así como también que la institución disponga de la estructura necesaria para lograr el correcto desempeño de sus funciones, teniendo de igual forma como fin lograr su autonomía respecto del Estado y no tener una dependencia financiera que pudiera limitar sus funciones. Y, por último,

lo referente al nombramiento de las personas que estarán al mando de las instituciones, el cual deberá hacerse mediante acto oficial en el que se señalará la duración del mandato.

- 3) La tercera categoría se refiere a “*las modalidades de funcionamiento*” de estas instituciones, dentro de las que se encuentran: examinar cada uno de los asuntos dentro de su competencia; recibir todos los testimonios y obtener todos los documentos necesarios para el examen de los asuntos sometidos a su competencia; dirigirse a la opinión pública para dar a conocer los resultados de sus opiniones y recomendaciones; reunir a sus miembros de manera regular y cada vez que sea necesario; estar en coordinación y mantener comunicación con los demás órganos de carácter jurisdiccional o de cualquiera otra índole encargados de la protección de derechos humanos, y establecer relaciones con las organizaciones no-gubernamentales que se ocupen de la protección y promoción de los derechos humanos.
- 4) Por último, el criterio relativo a los “*principios complementarios relativos al estatuto de las comisiones dotadas de competencia cuasi jurisdiccional*”, donde se menciona que la comisión podrá estar facultada para recibir y examinar denuncias y demandas de los particulares; también pueden acudir a ella las organizaciones no-gubernamentales, las asociaciones de sindicatos, etcétera; en tales casos, las funciones que se les encomiendan podrán tratar de buscar soluciones de conciliación para las partes, informar a los reclamantes de sus derechos y de los recursos de que disponen, y por otro lado transmitir a las autoridades competentes las denuncias que conozcan, así como formular recomendaciones.<sup>6</sup>

Estos principios y reglas se han convertido en el fundamento y fungen como el principal punto de referencia del cual se debe partir para la creación de las INDH alrededor del mundo.

Bajo la influencia de los Principios de París, la década de 1990 fue testigo de la formación de numerosas institucionales nacionales, y las INDH desempeñan hoy un papel importante en la protección y promoción de los derechos humanos en un gran número de países.<sup>7</sup>

En lo que respecta al mandato, los Principios de París hacen una referencia expresa a dos funciones que pueden ser atribuidas a estas instituciones:

<sup>6</sup> Principios de París, disponibles en: <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/Sparisprinciples.pdf> [fecha de consulta: 1º de octubre de 2011].

<sup>7</sup> CONSEJO INTERNACIONAL EN POLÍTICAS DE DERECHOS HUMANOS (INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS POLICY). “Desempeño y legitimidad: instituciones nacionales de derechos humanos. Resumen de resultados”, disponible en: <http://www.ichrp.org/es/proyectos/102> [fecha de consulta: 1º de octubre de 2011].

- 1) *Consultiva*: contempla la posibilidad de: a) emitir informes sobre la situación de los derechos humanos en general o con respecto a algún tema en específico; b) impulsar la ratificación de tratados internacionales en la materia, así como la armonización de la legislación local a dichos tratados; c) participar en los procesos de elaboración de informes periódicos que deben ser presentados ante organismos internacionales, y d) colaborar en la elaboración de programas de educación de derechos humanos para todos los niveles de enseñanza, entre otras.
- 2) *Cuasi jurisdiccional*: implica, de manera concreta, la posibilidad de recibir y examinar denuncias relativas a la situación de particulares, grupos, organizaciones, etcétera. Después de investigar la denuncia, las instituciones habrán de emitir sus recomendaciones dirigidas a la autoridad competente.<sup>8</sup>

El papel que desempeñan estas instituciones puede considerarse complementario del trabajo que realizan otras instituciones en la protección y promoción de los derechos humanos.

Estos principios, como ya se mencionó, han significado a lo largo de la creación de las INDH el punto del cual se debe partir siempre; aunque, por otro lado, en el caso de México la CNDH se creó antes de que se dieran los Principios de París, y la referencia directa que se tuvo en el momento de hacerlo fue otra referencia internacional, la figura del *ombudsman* escandinavo para ser precisos.

## 5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos

En México, el antecedente más remoto que se tiene de una figura que se encargara de la defensa de los derechos de los ciudadanos se encuentra “en el siglo XIX, con la promulgación de la Ley de Procuraduría de Pobres de 1847, que promovió don Ponciano Arriaga en el estado de San Luis Potosí. Pero es hasta la segunda mitad del siglo XX, y como consecuencia de una enfática demanda social en el ámbito nacional y de las transformaciones en la esfera internacional, que comienzan a surgir diversos órganos públicos que tienen como finalidad proteger los derechos de los gobernados frente al poder público”.<sup>9</sup>

De manera concreta, la institución del *ombudsman* se introdujo en 1976 en nuestro país a través de la Procuraduría Federal del Consumidor, que es una

<sup>8</sup> COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL. *op. cit.*

<sup>9</sup> COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. *Antecedentes*, disponible en: <http://www.cndh.org.mx/node/17> [fecha de consulta: 1º de octubre de 2011].



institución encargada de defender los derechos de los consumidores, prevenir abusos y garantizar relaciones de consumo justas, pero sin la autonomía que caracteriza a la institución.

El 29 de mayo de 1985, en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Consejo Universitario instituyó el *ombudsman* en ese ámbito a través de la Defensoría de los Derechos Universitarios, para conocer de todos aquellos actos de autoridades o funcionarios y profesores que afecten los derechos que otorga la legislación universitaria, sean irrazonables, injustos, inadecuados o erróneos, o cuando dejen sin respuesta las solicitudes respectivas dentro de un plazo razonable.<sup>10</sup>

El 14 de agosto de 1988 nació la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes. En el Distrito Federal, por acuerdo del jefe del Departamento de esta entidad, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de enero de 1989, se creó la Procuraduría Social para conocer de las reclamaciones de los particulares contra las autoridades administrativas del mismo Departamento, realizando investigaciones sobre las mismas y formulando recomendaciones no obligatorias a las propias autoridades. El 13 de febrero de 1989 se crea la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.

Es en la década de los años noventa, como consecuencia del fortalecimiento que estaba teniendo la figura representativa de la protección de los derechos, el *ombudsman*, cuando se creó en nuestro país la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) a través de un decreto presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 junio de 1990.

La creación de la CNDH en nuestro país tuvo como principal referencia al modelo del *ombudsman* escandinavo, pero se adaptó a las condiciones y realidades de México.

La figura del *ombudsman* de Suecia que se tomó como referencia nació con la Constitución de 1809 de ese país, “como un mecanismo de supervisión ágil y sin burocratismos para conocer las irregularidades administrativas cometidas por los servidores públicos y para supervisar la aplicación de leyes por la administración pública”.<sup>11</sup>

Este *ombudsman* clásico, como lo llama Héctor FIX-ZAMUDIO,<sup>12</sup> era designado por el Parlamento para supervisar la actividad administrativa de los poderes

<sup>10</sup> Cfr. BARRERA GRAF, JORGE. *La Defensoría de los Derechos Universitarios: análisis legal. La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la institución del ombudsman en Suecia*, UNAM, México, 1986, pp. 23-32.

<sup>11</sup> COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL. Programa de Capacitación y Formación Profesional en Derechos Humanos, curso II “La CDHDF en el contexto de la protección de los derechos humanos en México”.

<sup>12</sup> FIX-ZAMUDIO, HÉCTOR. *Memoria del Quinto Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsman*, CNDH, México, 2001, p. 160.

Ejecutivo y Judicial por medio de la recepción de quejas y la emisión de recomendaciones.

La figura del *ombudsman* naciente en Suecia comenzó a expandirse y a ser utilizada por los países de la región escandinava y posteriormente por el resto de Europa.<sup>13</sup>

Debido a los principios que se encerraban en la figura del *ombudsman* y el esparcimiento que ésta tuvo, el término *ombudsman* comenzó a ser utilizado siempre para hacer alusión a aquellas instituciones nacionales que se encargaran de la protección de los derechos humanos en un territorio determinado, adaptándose a cada circunstancia en particular.

De acuerdo con Héctor FIX-ZAMUDIO, la institución del *ombudsman* reconoce tres modelos, correspondientes a tres etapas de su evolución: el denominado modelo clásico; el término *ombudsman* ibérico, y el modelo de *ombudsman* en Latinoamérica; cada uno de estos modelos toma como punto de referencia el modelo escandinavo.

La CNDH nacería como un organismo público desconcentrado del Estado mexicano, dedicado privilegiadamente a la tutela de los derechos humanos, dotándosele adicionalmente de funciones que generalmente no tiene la institución del *ombudsman*, como la difusión, la divulgación, la capacitación y el fortalecimiento de la cultura de los derechos humanos. Es así que el *ombudsman* mexicano finca su actuación en dos grandes vertientes: una relativa a la necesidad de que ninguna violación a los derechos humanos quede impune, y otra de carácter preventivo, que implica una amplia difusión de qué son los derechos humanos y en qué consiste su protección.<sup>14</sup>

Respecto a la investigación de violaciones a derechos humanos, la CNDH adoptó los principios que rigen al *ombudsman*: fácil accesibilidad de los quejosos, gratuidad del servicio, independencia, flexibilidad, ausencia de solemnidad de sus procedimientos, facultad de investigar y solicitar toda la documentación relacionada con el caso, agilidad para encontrar fórmulas de solución a los conflictos, y elaboración de informes periódicos y públicos, que es un principio sin el cual toda su actividad no tendría efectos, por lo que su relación con los medios de comunicación masiva es una condición indispensable para la consecución de sus objetivos.

El siguiente paso que siguió el proceso de consolidación legal de la CNDH se dio dos años después de su creación al darle carácter constitucional mediante

<sup>13</sup> Cfr. VENEGAS ÁLVAREZ, SONIA. *Origen y devenir del ombudsman. ¿Una institución encomiable?*, UNAM, México, 1988, pp. 30 y ss.

<sup>14</sup> Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, LUIS RAÚL. "Consideraciones sobre el comienzo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos", en *Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, año 1, No. 1, 2006, p. 32.

una reforma a la carta magna del 28 de enero de 1992, en la cual se agregó un apartado B al artículo 102, en el que se establecía el mandato de crear el sistema no-jurisdiccional de defensa y protección de los derechos humanos, en el que se respetaran los siguientes principios:

- a) El establecimiento de su competencia.
- b) La expedición de recomendaciones públicas autónomas, no obligatorias para la autoridad.
- c) La revisión de las recomendaciones impugnadas de los organismos de las entidades federativas por parte de la CNDH.<sup>15</sup>

Con la incorporación de este sistema, al lado de la CNDH se crean en cada una de las entidades federativas, comisiones estatales o locales de derechos humanos. De esta manera, el sistema nacional de protección no-jurisdiccional de los derechos humanos se integra con 33 instituciones: 31 correspondientes a los estados de la Federación, una al Distrito Federal, además de la Comisión Nacional.

La competencia de las comisiones locales es conocer en primera instancia las presuntas violaciones de los derechos humanos en las que se encuentren involucradas autoridades del fuero común. La competencia de la Comisión Nacional es conocer en primera instancia de presuntas violaciones a los derechos humanos en las cuales haya intervenido un servidor público federal; en segunda instancia, respecto a la recomendaciones, acuerdos y omisiones de las comisiones locales, y en casos de importancia nacional el organismo nacional puede atraer cualquier asunto, aunque ya lo esté conociendo un organismo de carácter local.

Finalmente, con la reforma constitucional del 13 de septiembre de 1999 se completó su base legal al reformarse nuevamente el apartado B del artículo 102 de la Constitución, y fue así como se cambió la naturaleza jurídica de la CNDH para convertirse en un organismo que cuenta con una autonomía tanto de gestión como presupuestaria, así como dotada de personalidad jurídica y patrimonio propios; el presidente y los miembros del Consejo Consultivo son designados por el Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente; se asentaron las garantías que debe gozar el presidente; la obligación del presidente del organismo de presentar a los tres poderes de la Unión un informe anual de actividades. De esta manera se consolidó la autonomía para actuar de la CNDH, otorgándosele, de acuerdo con el artículo 6º de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, atribuciones para conocer de los siguientes asuntos:

<sup>15</sup> CARPIZO, JORGE. *Derechos humanos y ombudsman*, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 23-25.

- 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, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.
    - b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas.
  - iii. Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias, y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.
  - iv. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las entidades federativas.
  - v. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos estatales de derechos humanos.
  - vi. Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado.
  - vii. Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país.
  - viii. Proponer a las diversas autoridades del país, de acuerdo a su competencia, que promuevan cambios o modificaciones de disposiciones legislativas, reglamentarias, así como de prácticas administrativas para una mejor protección de los derechos humanos.
  - ix. Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes para impulsar el cumplimiento de tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos.
  - x. Proponer al Ejecutivo Federal la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos.
  - xi. Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional.
  - xii. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos.
  - xiii. Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país.

Fue así como se delimitó la competencia de los asuntos que la CNDH puede conocer.

Respecto a la estructura de la CNDH, se debe decir que este organismo tiene su fortaleza en las figuras del presidente del organismo y en el Consejo Consultivo.

El presidente debe ser un personaje reconocido socialmente, a quien se le tenga consideración por su prestigio y fama pública. Lo que caracteriza a ese

cargo es el sentido de objetividad, imparcialidad, energía, firmeza, la buena fe con que despliegue su actuación y su convicción invariable en la causa de los derechos humanos.

Por lo anterior, para el *ombudsman* la *auctoritas* moral que está en la sustancia de la institución y que emana de la personalidad de su titular es insustituible, pero además de ese atributo el *ombudsman* alimenta su fuerza moral del apoyo que la sociedad le concede, mismo que se obtiene con hechos y con resultados; diciendo la verdad que alcanza, defendiéndola con valor, exponiéndola con pruebas y articulándola con prudencia.<sup>16</sup>

Es importante que el puesto de presidente de la CNDH no se limite a la existencia de un servidor público cuyo desempeño se centre en “trabajos de oficina”. El cargo de presidente exige que se lleven a cabo las medidas necesarias de investigación para conocer la situación que guardan en todo el país los derechos humanos y el trato que a los mismos se les da. De igual forma, es importante que la designación de este servidor público no esté viciada con influencias partidistas que pudieran desviarlo y, a la postre, desacreditarlo, además de evitar que se elija únicamente para velar por los intereses que mejor convengan al partido que tiene la mayoría parlamentaria. La figura del *ombudsman* tiene que ser respetada, así como la “autoridad moral” que él mismo representa.

Desde su inicio, la Comisión Nacional se vinculó estrechamente con la sociedad a través de la creación de un Consejo integrado por diez personalidades respetadas en nuestro país por su independencia de criterio, honestidad y trayectoria profesional.

El Consejo Consultivo de la CNDH fue una innovación mexicana en lo que respecta a las tradicionales figuras de *ombudsmen* que han existido, y representa una ruptura con el paradigma que mucho se repite en el sistema jurídico y político mexicano, que consiste en copiar instituciones extranjeras sin tomar en cuenta la realidad que vive el país en el momento determinado. Como señala Jorge CARPIZO, “la existencia del Consejo Consultivo, dentro de la estructura del *ombudsman* nacional mexicano, constituye un buen ejemplo de cómo las instituciones no pueden ser una calca o una imitación extralógica de instituciones foráneas, sino que tienen que ser ajustadas a las necesidades y realidades del país receptor. El derecho comparado no ofrece recetas, sino ideas, conceptos, rumbos y experiencias”.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Cfr. MADRAZO, JORGE. *El ombudsman criollo*, Academia Mexicana de Derechos Humanos-Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 1996, p. 20.

<sup>17</sup> CARPIZO, JORGE. “Principales diferencias entre el ombudsman español y el mexicano”, *Cuestiones Constitucionales*, No. 10, enero-junio de 2004, p. 10.

LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ

Es hasta el 13 de septiembre de 1999 que se le reconoció carácter constitucional al Consejo Consultivo de la CNDH, mediante una reforma en la que se estipulaba:

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 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 periodo.

El cargo de consejero es honorario, y se pretende que, como antes se indicó, sean personalidades que gocen de prestigio social, que no tengan ninguna actividad partidista que sea reciente, ya que lo que se busca es que su nombramiento ayude a tener un equilibrio en las decisiones que el presidente de la Comisión tome, así como servirle de guía en las mismas. El Consejo —nos comenta CARPIZO— “ha ayudado a la estabilidad de la CNDH y constituye una parte muy valiosa de la experiencia que la institución ha acumulado”.<sup>18</sup>

El Consejo Consultivo de la Comisión Nacional hace las veces de un órgano legislativo interno al aprobar las reglas de operación del *ombudsman*, como son: reglamento interno, programa de trabajo, presupuesto, aplicación de éste, informe anual, e intercambiar opiniones con el presidente de la CNDH.

## 6. Visión a futuro de los organismos no-jurisdiccionales protectores de derechos humanos

Con la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011 se pretende fortalecer y ampliar las facultades de los organismos no-jurisdiccionales protectores de derechos humanos, así como la protección que se realizará a través de la Constitución misma. Sin embargo, si no se cuida la correcta aplicación de estas medidas y se prepara a las personas que forman parte de estas instituciones y organismos públicos autónomos para que el desempeño de sus funciones sea el esperado, podríamos estar frente a un arma de doble filo con esta nueva reforma. No hay que perder de vista que el fin último que se persigue con este nuevo paquete de reformas es que se garantice la protección de los derechos humanos de los individuos.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 9.

Para fortalecer el trabajo de la institución del *ombudsman*, la reforma constitucional determinó las siguientes medidas:

a) Se establece la obligación de todo servidor público de responder a las recomendaciones que emitan los organismos protectores de derechos humanos y, en caso de no aceptarlas o no cumplirlas, fundamentar, motivar y hacer pública la negativa.

Por medio de esta acción se pretende ejercer más presión política para aquellas autoridades y servidores públicos que hacen caso omiso de las recomendaciones que la Comisión Nacional emite o que han sido cumplidas de manera deficiente o incompleta, lo cual ha sido un problema que desafortunadamente es cotidiano en los últimos años. Empero, si no se cuida que la recomendación esté bien formulada y fundamentada se corre el riesgo de que la respuesta por parte de la autoridad o el servidor público a quien se le dirige, haga una réplica que esté bien estructurada y que ponga en evidencia a la CNDH, dejándola expuesta ante la sociedad y que puede acarrearle pérdida de credibilidad.

Por lo anterior, el sustento jurídico de la recomendación es importante, debiendo incorporar a la misma los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, en concordancia con el actual artículo 1° constitucional.

El reconocimiento que se hace en la mencionada disposición es muy importante, porque ahora se podrán oponer también los muchos y diversos derechos contemplados en los tratados internacionales. En este sentido, estos instrumentos deben ser utilizados por el *ombudsman* para completar la perspectiva del elenco de derechos establecidos en la Constitución, existiendo la posibilidad de integrar un bloque de constitucionalidad compuesto por los derechos asegurados en la carta magna, los asegurados por los tratados internacionales que se hayan ratificado, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Son principalmente los órganos con atribuciones de decisión y de protección en materia de derechos humanos —como son las comisiones de derechos humanos— quienes deben incorporar a su práctica el uso de los tratados y la jurisprudencia internacional para apoyar sus decisiones. La referencia que de estos instrumentos se haga servirá para consolidar la fundamentación jurídica de los actos del *ombudsman*, y permitirá ampliar el conocimiento estatal y social sobre el derecho internacional de los derechos humanos.

Por otra parte, la institución debe estar plenamente convencida de que se produjo una violación a derechos humanos; dicha circunstancia debe quedar debidamente acreditada a través de una seria y profunda investigación que incluya, de ser el caso, las mejores técnicas criminalísticas. De no ocurrir así,

una recomendación sería fácilmente rechazada por la autoridad, y ello, como se señaló, vulneraría la autoridad del *ombudsman*.

b) Se establece la facultad de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso, de hacer comparecer a las autoridades o servidores públicos para que expliquen el motivo de su negativa a aceptar las recomendaciones.

Respecto a esta disposición, Jorge CARPIZO observa que con esta medida se pueden politizar las recomendaciones ante la comparecencia de los servidores públicos y la defensa que hagan los senadores de su partido y, desde luego, con los ataques que sufra de los senadores de oposición.<sup>19</sup>

Si esto último ocurriera se estaría afectando directamente la autoridad moral que la Comisión debe gozar en todo momento, y se pondría a las recomendaciones y a la misma Comisión en una situación incómoda, que la situaría en el centro de una disputa política entre los órganos parlamentarios, que en nada favorece a la esencia moral de esta institución.

No obstante, se debe considerar esta medida como adecuada, y en este caso es conveniente correr el riesgo, considerando la publicidad que tendrá la comparecencia, dando con ello oportunidad a la sociedad de fijar su criterio sobre la misma, sin dejar de reconocer el riesgo también de debilitamiento del *ombudsman* si no está debidamente fundada su recomendación.

c) Eliminación de los asuntos de carácter laboral de los casos en que estos organismos no son competentes.

La reforma constitucional determinó la ampliación de la competencia de las comisiones de derechos humanos para conocer de asuntos laborales. Con esta modificación se expresa el desconocimiento que se tiene del trabajo que realizan estos organismos. La incompetencia que señalaba el artículo 102, párrafo tercero del apartado b, no se refiere a la materia laboral, sino a “asuntos laborales”, es decir a conflictos en materia laboral, los que en el momento en que se presentan, aunque pongan en entredicho derechos fundamentales, son conflictos entre patrón y trabajador, es decir, entre particulares.<sup>20</sup>

La exposición de motivos del proyecto de reforma de 1992 señaló como razón para excluir de la competencia los asuntos laborales, la siguiente:

En lo que toca a los conflictos laborales, debe tenerse presente que se trata de controversias entre particulares; esto es, no se da la posibilidad de que una autoridad o un

<sup>19</sup> CARPIZO, JORGE. “¿Es acertada la probable transferencia de la función de investigación de la Suprema Corte a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos?”, en CARBONELL, MIGUEL y SALAZAR, PEDRO (coords.). *La reforma constitucional en derechos humanos: un nuevo paradigma*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2011, p. 330.

<sup>20</sup> Cfr. MARTÍNEZ BULLÉ-GOYRI, VÍCTOR. “La reforma constitucional en materia de derechos humanos”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLIV, No. 130, enero-abril de 2011, p. 421.



servidor público atente contra los derechos humanos de alguna de las partes. Ahora bien, aun cuando una de las partes fuese el propio Estado, éste no estaría actuando como tal sino como patrón. Es por ello que estos asuntos tampoco deben corresponder a su competencia. Lo contrario significaría que estos organismos duplicaran o sustituyeran las funciones propias de las juntas laborales.

Sin embargo, sí existe competencia de la Comisión Nacional en estos casos respecto de actos u omisiones de carácter administrativo cometidos por autoridades; por ejemplo, inejecución de laudos y sentencias, dilaciones injustificadas en el otorgamiento y reconocimiento de derechos y prestaciones de seguridad social, discriminación, entre otros asuntos, mismos que la Comisión Nacional viene conociendo desde sus inicios.

d) Se establece la obligación por parte de los estados y el Distrito Federal de garantizar en su ley máxima la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.

En la reforma constitucional de 1999, el constituyente no estimó necesario reconocer la autonomía de los organismos públicos de protección de los derechos humanos de los estados y el Distrito Federal. En la actual reforma se ordena desde la propia Constitución federal la obligación de garantizar la autonomía de los organismos públicos de derechos humanos en las entidades federativas.

La autonomía de los organismos locales es un aspecto de gran ayuda para que estas instancias puedan cumplir adecuadamente con sus funciones y dejen de estar sometidas a los cacicazgos y caprichos de los gobernadores, como lamentablemente todavía sucede en algunos estados. El *ombudsman* debe ser un órgano constitucional autónomo, debe ser independiente, pero, además, debe parecerlo ante el escrutinio de la sociedad.

En el artículo transitorio séptimo de esta reforma se establece la obligación que tendrán las legislaturas locales de hacer las modificaciones pertinentes para que se pueda lograr el correcto desarrollo de las actividades plasmadas en la reforma, estableciendo como plazo el de un año, después de que la reforma entró en vigor. Desde luego, será importante que las Constituciones locales establezcan en su texto las garantías que deben gozar la comisiones como órgano, así como las del presidente como su titular, la de presupuesto, elección del titular, remuneración, inamovilidad, entre otras.

e) Se delinea el procedimiento de consulta pública transparente e informado mediante el cual se habrá de elegir al presidente de la CNDH y a los miembros de su Consejo Consultivo, así como de los organismos públicos estatales.

Esto se debe a que actualmente los mecanismos que sirven para elegir a las personas que presidirán los organismos públicos de derechos humanos son

LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ

distintos y diversos, por lo cual se ha optado por establecer una serie de reglas mínimas a seguir en este proceso y que se encontrarán establecidas por la Constitución, lo que implica el carácter obligatorio que éstas tendrán, fomentando con ello que los procesos realizados sean transparentes y con una misma regulación para todos.

Es evidente que el titular y el Consejo de estos organismos requieren una gran legitimidad ante la sociedad y la participación de la misma en el proceso de su designación, así como la transparencia del mismo. Ello se hace indispensable para dotarlo de esa legitimidad necesaria para el desempeño de sus funciones.

f) Facultad para interponer acciones de inconstitucionalidad. En 2006 se otorgó a los diversos organismos integrantes del sistema nacional de protección no-jurisdiccional de derechos humanos la facultad de interponer acciones de inconstitucionalidad,<sup>21</sup> quedando legitimado para solicitar el análisis sobre la incompatibilidad de una norma general con el texto constitucional.

Sin embargo, se cuestionó si tales organismos podían plantear por esa vía la incompatibilidad de una norma general frente a un tratado internacional de derechos humanos, y que indirectamente se transgredía algún derecho previsto en la Constitución.

Las opiniones se dividieron: para algunos dicha posibilidad estaba implícitamente contemplada en el texto constitucional, mientras que para otros, si la disposición no lo señalaba expresamente, sólo podía por vía de tales acciones revisarse la regularidad de toda norma general, única y exclusivamente frente al texto constitucional. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ante una acción de inconstitucionalidad promovida por la CNDH, se inclinó por la segunda opción, eliminando con ello la posibilidad de desarrollar un control convencional abstracto, en beneficio de la eficacia de los derechos humanos de fuente internacional.<sup>22</sup>

Con la reforma del 10 de junio de 2011 al artículo 105, fracción II, inciso g, de la Constitución se solucionó el tema al consignarlo de manera expresa:

116

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y *en los tratados internacionales de los que México sea parte*. Asimismo, los organismos de protección de los

<sup>21</sup> Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de septiembre de 2006.

<sup>22</sup> Cfr. CARMONA TINOCO, JORGE ULISES. "La reforma y las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales", en CARBONELL, MIGUEL y SALAZAR, PEDRO (coords.). *La reforma constitucional en derechos humanos...*, cit., p. 56; MARTÍNEZ BULLÉ-GOYRI, VÍCTOR. *op. cit.*, p. 412.

derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Ahora la CNDH y los organismos locales correspondientes podrán interponer acciones de inconstitucionalidad no sólo en contra de leyes que violen los derechos humanos que se reconocen en nuestra Constitución, como lo había interpretado la Suprema Corte de Justicia, sino también aquellos derechos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

g) Se otorgan facultades a la CNDH para investigar violaciones graves de derechos humanos.

La facultad de investigación fue creada en la Constitución Política de 1917 y se presentó como una novedad de la cual al parecer no existían antecedentes directos. Se encontraba contemplada en el artículo 96 constitucional, segundo párrafo, el cual disponía:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún juez de distrito o magistrado de circuito o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de algún estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual [...].

Como se observa, la facultad de investigación le correspondió realizarla a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y era uno de los medios no-jurisdiccionales de protección constitucional, en particular de las garantías individuales.<sup>23</sup>

Así pues, cuando nos referimos a la facultad de investigación realizada por la Suprema Corte nos referimos a un medio formalmente judicial y materialmente administrativo de control constitucional,<sup>24</sup> y con el cual se realiza una investigación sobre un caso en el cual se supone que existe una violación grave a las garantías individuales, o bien averiguar una posible violación al voto público.

Explica Jorge CARPIZO que la naturaleza de esta garantía obedece a que pueden presentarse situaciones extraordinariamente graves en las que es necesario que un órgano imparcial, altamente especializado y con el prestigio de la Su-

<sup>23</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los casos León y Aguas Blancas*, 3ª ed., SCJN, México, 2005

<sup>24</sup> GALVÁN RIVERA, FLAVIO. "Facultad indagatoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", en FERRER MAC-GREGOR, EDUARDO (coord.). *Derecho procesal constitucional*, 4ª ed., Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003, t. II, citado por SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *La facultad de investigación de la Suprema Corte...*, cit.

prema Corte de Justicia, realice una investigación, que seguramente contribuirá enormemente para fortalecer el Estado de derecho en el país. Se destaca que es un instrumento *realmente extraordinario* que únicamente debe utilizarse en situaciones o emergencias especialmente graves y muy delicadas para el país. Es una *defensa excepcional* de las garantías individuales.<sup>25</sup>

Con la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 se decidió retirar esa facultad de investigación de la Suprema Corte. La razón de que se suprimiera obedeció a que durante el proceso de aprobación del paquete de reformas la Suprema Corte manifestó a diputados y senadores de las comisiones legislativas que se solicitaba la supresión en virtud de que no era una facultad jurisdiccional, y en consecuencia no le correspondía; que lesionaba su calidad de tribunal constitucional y, probablemente el argumento más importante, que los casos que había investigado pusieron en entredicho la honorabilidad de la Corte, la cual no tenía un marco jurídico para su actuación en esa investigación, y los resultados de la misma constituían un simple informe sin consecuencias jurisdiccionales con el que siempre existía descontento e inconformidad, generando enormes controversias que daban como consecuencia la polarización de ideas en la sociedad.<sup>26</sup>

Lo que siguió a la supresión de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia fue trasladarla a la CNDH, de conformidad con el artículo 102, apartado B, párrafo onceavo:

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un estado, el jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.

Para Jorge CARPIZO la nueva facultad que se concede a la CNDH es exactamente la que poseía la Suprema Corte, en virtud de que: *a)* a ésta se le está suprimiendo esa facultad de investigación; *b)* la CNDH ya está facultada para investigar las violaciones de los derechos humanos; en consecuencia, se le está concediendo una nueva facultad: la investigación de “violación grave”, y *c)* la CNDH lo podrá hacer *motu proprio*, o si lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un estado, el jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas, situación muy similar al actual párrafo segundo del artículo 97 constitucional.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> CARPIZO, JORGE. “¿Es acertada la probable transferencia de la función...?”, *op. cit.*, p. 319.

<sup>26</sup> *Ibidem*, pp. 319 y 320.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 322.

En consecuencia, la lógica que se siguió fue otorgar la facultad de investigación a la CNDH, en virtud de que la misma está capacitada para conocer, y de hecho ya lo hace, sobre violaciones que los individuos puedan sufrir en sus derechos. Sin embargo, se debe decir que la Comisión Nacional desde siempre cuenta con facultades para investigar todo género de violaciones a los derechos humanos, inclusive las “violaciones graves”, por lo que nada se agrega a las facultades de dicho órgano, aunque se reste a las de la Corte. Al respecto, Sergio GARCÍA RAMÍREZ señala que es obvio que se ha puesto “mucho luz” sobre el desempeño de la Comisión, atrapada en la difícil circunstancia en que lo estuvo la Corte, pero menos equipada que ésta para resistir los vientos que se soplarán sobre ella, frecuentemente impulsados o reforzados por consideraciones políticas.<sup>28</sup>

La reforma establece que esta facultad de investigación se le concede a la CNDH, sin embargo no especifica si será llevada a cabo por el presidente de la Comisión, o bien por el Consejo Consultivo que integra a la misma, por lo que dejó de resolver un aspecto de suma importancia y que fue muy controvertido durante la discusión del proyecto. De acuerdo con el artículo octavo transitorio de la reforma constitucional, quien tendrá que resolver este dilema será Congreso de la Unión, que deberá adecuar la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en un plazo máximo de un año, contado a partir del inicio de la vigencia de este decreto.

En el caso que se decida que sea el presidente del organismo el encargado de realizar la investigación de las violaciones graves, sería muy delicado, porque una sola persona estaría expuesta a recibir todas las presiones derivadas de la decisión que en cada caso se tome, circunstancia de la que el cuerpo colegiado que integra la Suprema Corte de Justicia se quejaba, porque ponía en entredicho su honorabilidad.

Si se resuelve que tal investigación la deba realizar el Consejo Consultivo, hay una serie de puntos que se deben tomar en cuenta: no fue diseñado para investigar ni para ocuparse de casos concretos de violaciones a derechos humanos; se integra con personajes de las mas diversas disciplinas y no sólo con abogados que puedan desarrollar y desahogar los procedimientos de investigación; su carácter es honorífico, no son servidores públicos; su actuación tendría que ser permanente; ante la polémica que politizaría sus decisiones es probable que acaben con el respeto y la autoridad moral de la CNDH.

Finalmente, considerando el prestigio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debió dejársele la facultad de investigación como un mecanismo adicio-

<sup>28</sup> GARCÍA RAMÍREZ, SERGIO. “Nueva regulación constitucional en derechos humanos”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, No. 31, 2011, p. 839.

nal tratándose de violaciones graves y sistemáticas, sin que fuese obstáculo para que la propia CNDH realice su propia investigación, y que en la práctica lo hace, como lo muestran las investigaciones que hizo en los casos Aguas Blancas, Lydia Cacho y la Guardería ABC.

## 7. Conclusiones

Los organismos protectores de derechos humanos en nuestro país constituyen un apoyo muy importante en la obligación de protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos que todo Estado constitucional tiene que garantizar. La reciente reforma en materia de derechos humanos pretende fortalecer esta protección, y es por ello que se ha dado pauta para que la defensa de los individuos con respecto a sus derechos no se realice únicamente a través de medios jurisdiccionales, en los cuales muchas veces se pueden sentir más expuestos y vulnerables por la ignorancia que existe sobre el campo de lo jurídico y la corrupción que abunda en el mismo. Así pues, los organismos no-jurisdiccionales cumplen con una labor de difusión, enseñanza, divulgación y protección de los derechos humanos en todo el país, y otorgan orientación y protección en los casos en que se pueda presumir que existe una violación a estos derechos por parte de las autoridades o servidores públicos.

De igual manera, los órganos del sistema no-jurisdiccional de derechos humanos deben ser un medio efectivo para lograr la justiciabilidad de los derechos sociales, al tener un amplio margen de acción, al no ceñirse a tecnicismos procesales, y tener como objetivo proteger a las personas frente a las acciones u omisiones del Estado. De entre los mecanismos de que puede valerse están las acciones de inconstitucionalidad y las recomendaciones, ya sean particulares o generales, para terminar con un estado de cosas que sea violatorio de los derechos sociales, requiriendo la adopción de políticas públicas por parte del Estado en la materia.

120

La reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011 señala expresamente en el artículo 1° el reconocimiento de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. De esta manera no queda ninguna duda sobre su vigencia dentro del territorio nacional. Este reconocimiento es muy importante, porque ahora se podrán oponer también los muchos y diversos derechos establecidos en los tratados internacionales. En este sentido, estos instrumentos pueden ser utilizados para completar la perspectiva del elenco de derechos establecidos en la

Constitución, existiendo la posibilidad de integrar un bloque de constitucionalidad compuesto por los derechos asegurados por la Constitución, los asegurados por los tratados internacionales que se hayan ratificado y por la jurisprudencia de la Corte Interamericana, presentándose una retroalimentación recíproca entre el derecho interno y el derecho internacional de los derechos humanos.

También resulta importante este aspecto de la reforma en virtud de que el bloque de constitucionalidad debe ser observado por todos los sujetos pasivos de los derechos humanos, como las autoridades y funcionarios administrativos, los legisladores, los jueces y los titulares de los órganos constitucionales autónomos de los tres niveles de gobierno. En consecuencia, el *ombudsman* debe supeditar sus actuaciones a las normas existentes, sean nacionales o internacionales. En particular, deben utilizar con mayor frecuencia los criterios fijados por los organismos internacionales, jurisdiccionales o no-jurisdiccionales, para sustentar sus determinaciones, fortaleciendo la tutela de los derechos con la aplicación del ordenamiento internacional.

Por otra parte, la reforma constitucional a la que venimos aludiendo incorpora el principio de interpretación “conforme”, en virtud del cual las autoridades del Estado, muy especialmente los jueces, se obligan, en la interpretación de una norma de derechos humanos, a observar que la misma esté no sólo de acuerdo con la Constitución, sino también con los instrumentos internacionales; incluso deberán considerar los criterios jurisprudenciales que los diversos mecanismos universales y regionales de protección de derechos humanos han establecido en torno a dichas normas.

De igual manera, con motivo de la reforma mencionada, ahora la Constitución reconoce el principio *pro homine*, que exige procurar la alternativa de solución más beneficiosa para las personas y sus derechos esenciales, acudiendo a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trate de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trate de establecer límites a su ejercicio. En este sentido, el *ombudsman* debe participar en la interpretación progresiva del orden jurídico a través de la aplicación del principio *pro homine*.

Es difícil decir cuál será el resultado de esta reforma, pero debemos reconocer que la intención que se persigue con la misma es buena. Desafortunadamente las buenas intenciones no aseguran la certidumbre de un sistema jurídico, y es necesario tener conocimiento de la estructura institucional que dicho sistema tiene para que los cambios que se realicen en el mismo encuentren un ensamble perfecto con las demás figuras jurídicas que lo rodean.

LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ

Por otro lado, los artículos transitorios de la reforma establecen que se deberá desplegar una ardua labor legislativa ordinaria en el plazo de un año, contado a partir de la entrada en vigor la reforma constitucional, por lo que falta entonces esperar para tener una vista más clara de los resultados y determinar si los fines que se persiguen con esta reforma han sido realizados satisfactoriamente.

Esperemos que por el bien de nuestro país, así sea. El pueblo mexicano se lo merece y lo necesita, lo necesita ya. ■