



UADY

UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
DE YUCATÁN



CENTENARIO
1922-2022

La defensa de los Derechos Humanos

MD. Renán Solís Sánchez

Coordinador

Dr. Enrique Guadarrama López

Mtro. Miguel Óscar Sabido Santana

Mtro. Luis Raúl González Pérez

Dr. Jorge Ulises Carmona Tinoco

Autores



Oficina del Abogado General

“Cien años de vida universitaria”

La defensa de los Derechos Humanos

MD. Renán Solís Sánchez
Coordinador

Dr. Enrique Guadarrama López
Mtro. Miguel Óscar Sabido Santana
Mtro. Luis Raúl González Pérez
Dr. Jorge Ulises Carmona Tinoco
Autores

Abg. Indra Sima Mena
Corrección de estilo

Diseño de portada y contraportada a cargo del
área de Comunicación Digital, Audiovisual e Identidad

México, 2022



"Cien años de vida universitaria"

DIRECTORIO UNIVERSITARIO

Dr. José de Jesús Williams
Rector

Dra. Celia Esperanza del Socorro Rosado Avilés
Secretaria General

MD. Renán Ermilo Solís Sánchez
Abogado General

M. en C. Carlos Alberto Estrada Pinto
Director General de Desarrollo Académico

M. en I. Manuel de Jesús Escoffíé Aguilar
Director General de Finanzas y Administración

M.A. Elsy del Carmen Mezo Palma
Directora General de Planeación y Efectividad Institucional

Dr. Carlos Manuel de Atocha Echazarreta González
Secretario de Rectoría



XIX CONSEJO UNIVERSITARIO

Dr. José de Jesús Williams
Presidente

Dra. Celia Esperanza del Socorro Rosado Avilés
Secretaría General

M.D. Renán Ermilo Solís Sánchez
Abogado General

M. en C. Carlos Alberto Estrada Pinto
Director General de Desarrollo Académico

M. en I. Manuel de Jesús Escoffié Aguilar
**Director General de Finanzas y
Administración**

M.A. Elsy del Carmen Mezo Palma
Directora General de Planeación y Efectividad Institucional

CONSEJEROS DIRECTORES Y DIRECTORAS

M. en C. Alfredo José Alonzo Aguilar
Facultad de Arquitectura

Dra. Rocío Leticia Cortés Campos
Facultad de Ciencias Antropológicas

M. en F. Aureliano Martínez Castillo
Facultad de Contaduría y Administración

Dr. Carlos Alberto Macedonio Hernández
Facultad de Derecho

Dr. Luis Alberto Araujo Andrade
Facultad de Economía

Dr. Pedro José Canto Herrera
Facultad de Educación

M.C. de Enfría. Dallany Trinidad Tun González
Facultad de Enfermería

Dr. José Ángel Méndez Gamboa
Facultad de Ingeniería

Mtra. María Dalmira Rodríguez Martín
Facultad de Ingeniería Química

Dr. Ramón Peniche Mena
**Facultad de
Matemáticas**

M. C. Carlos José Castro Sansores
Facultad de Medicina

Dr. Hugo Delfín González
Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia

M.O. Fernando Javier Aguilar Ayala
Facultad de Odontología

M.P.P.I. Jesús Esteban Sosa Chan
Facultad de Psicología

Mtro. Amílcar Ramsés Aguilar González
Facultad de Química

Ing. Civil. Carlos Alberto Rosas Espadas
Preparatoria 1

Dra. Beatriz Eugenia Novelo Covián
Preparatoria 2

Dra. Eugenia del Socorro Guzmán Marín
**Centro de Investigaciones Regionales "Dr.
Hideyo Noguchi"**

CONSEJEROS MAESTROS Y MAESTRAS

Mtro. David Reynaldo Alcocer González
Facultad de Arquitectura

Dr. Fernando Enseñat Soberanis
Facultad de Ciencias Antropológicas

Dr. Víctor Manuel Villasuso Pino
Facultad de Contaduría y Administración

Mtro. Jorge Carlos Herrera Lizcano
Facultad de Derecho



Dra. Ruby de los Ángeles Pasos Cervera
Facultad de Economía

Dra. Patricia Isolina Gómez Aguilar
Facultad de Enfermería

Dr. Carlos Martín Rubio Atoche
Facultad de Ingeniería Química

Dr. Russell René Arcila Novelo
Facultad de Medicina

Mtro. Eduardo Almigar Sauri Esquivel
Facultad de Odontología

Mtro. Mario Alberto Ramírez Camacho
Facultad de Química

Dr. William René Reyes Cabrera
Facultad de Educación

Dr. Cesar Renán Acosta
Facultad de Ingeniería

Dr. Jesús Efrén Pérez Terrazas
Facultad de Matemáticas

Dra. Ileana Ortegón Aznar
Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia

Dr. Carlos David Carrillo Trujillo
Facultad de Psicología

Q.F.B. Landy Penélope Martínez Chi
Preparatoria 1

L.E. Enrique Antonio Rodríguez Tut
Preparatoria 2

CONSEJEROS ALUMNOS Y ALUMNAS

Br. Magdalena Noemí Matú Carballo
Facultad de Arquitectura

Br. Hernán José Ortiz Hernández
Facultad de Contaduría y Administración

Br. Jorge Herrera Abeille
Facultad de Economía

Br. Victoria Xunashi Sandoval Tun
Facultad de Enfermería

Br. Salma Paola Alcocer Can
Facultad de Ingeniería Química

Br. Raúl Jesús Moguel Canto
Facultad de Medicina

Br. José Joaquín Quintal Chan
Facultad de Odontología

Br. Manuel Alexander Uc Lizarraga
Facultad de Química

Br. María Fernanda Padilla Cabrera
Facultad de Ciencias Antropológicas

Br. Alejandra Elizabeth Mejía Palma
Facultad de Derecho

Br. Valentina Lizeth Verdejo Jiménez
Facultad de Educación

Br. Mónica Abigail Huerta Ordóñez
Facultad de Ingeniería

Br. Joé Alejandro Briceño Be
Facultad de Matemáticas

Br. Paola Raquel Rios-Covián Basto
Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia

Br. Eva Jade Arafet Selem
Facultad de Psicología

Br. María Jimena Diego Azcorra
Preparatoria 1

Br. María Alejandra Vargas López
Preparatoria 2



ÍNDICE

Introducción	9
Aproximación metodológica para investigar violaciones de derechos humanos	11
<i>Dr. Enrique Guadarrama López</i>	
I. Introducción	13
II. Acerca de la metodología de investigación	14
III. Sujetos que pueden realizar la investigación	15
IV. Sujetos a investigar por violaciones a derechos humanos	16
V. Objetivos de la investigación	16
VI. Características de una debida investigación	17
VII. Perfil personal de quien realiza la investigación	17
VIII. Principios de actuación institucional	18
IX. Etapas de la investigación	18
X. Tipos de investigación	19
XI. Prevenciones generales a la investigación	19
XII. Herramientas metodológicas e instrumentos legales para realizar la investigación	20
XIII. Problemas durante la investigación y enfoque para resolver los casos	22
XIV. Sugerencias prácticas	23
XV. Otras cuestiones a considerar	24
XVI. Elaboración de recomendaciones	24
XVII. Conclusiones	26
Carácter competencial y atribuciones de los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos	29
<i>Mtro. Miguel Óscar Sabido Santana</i>	
Fuentes de consulta	47
El impulso del control de constitucionalidad abstracto desde el «ombudsperson»	49
<i>Mtro. Luis Raúl González Pérez</i>	
I. Antecedentes	51
II. Ejercicio de la facultad del <i>ombudsperson</i> para promover acciones de inconstitucionalidad	53
a) Primera etapa (2004-2006)	54



b)	Segunda etapa de acciones de inconstitucionalidad promovidas (enero de 2015 al 31 de diciembre de 2021)	55
III.	Criterios discutibles de la SCJN sobre la facultad de la CNDH para interponer acciones de inconstitucionalidad	56
IV.	Impactos positivos del ejercicio de la acción de inconstitucionalidad	58
V.	Algunas reflexiones sobre las acciones de inconstitucionalidad promovidas por el <i>ombudsperson</i>	62
		65

La autonomía de instituciones públicas no jurisdiccionales de protección de derechos humanos

Dr. Jorge Ulises Carmona Tinoco

I.	A manera de introducción: la importancia de los derechos humanos y su garantía	67
II.	Recordando el origen y naturaleza del <i>ombudsperson</i>	69
III.	Introducción de la figura del <i>ombudsperson</i> en México	72
IV.	La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y el sistema no jurisdiccional de protección a los mismos	75
1.	Antecedentes directos	75
2.	La adición del artículo 102 apartado B de la Constitución Federal. La evolución del <i>ombudsperson</i> a rango constitucional y el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos	77
3.	Las reformas constitucionales de 1999 y de 2011 al artículo 102, apartado B, y al sistema de <i>ombudsperson</i> en México	80
a)	La reforma constitucional de 1999, el otorgamiento de autonomía constitucional a la CNDH	81
b)	La reforma constitucional de 2011, el fortalecimiento de los organismos no jurisdiccionales de derechos humanos.	82
V.	La figura del <i>ombudsperson</i> al nivel internacional y la importancia de su autonomía como factor de reconocimiento	83
VI.	Algunas reflexiones finales sobre la autonomía de los organismos públicos de defensa de los derechos humanos	85



INTRODUCCIÓN

La defensa de los derechos humanos es un tema relevante en el quehacer jurídico de todos los pueblos, particularmente en el estado mexicano que ha tenido un importante auge a raíz de las reformas constitucionales del año 2011.

Para contribuir a la difusión de estos tópicos tan importantes, la Universidad Autónoma de Yucatán, puso al alcance de todas y todos, a través del ciclo de conferencias *La defensa de los Derechos Humanos*, temas selectos de esta materia que nos invitan a reflexionar y proponer soluciones a las problemáticas que enfrentan en su quehacer diario los organismos públicos de protección de derechos humanos en nuestro país.

Es así como el doctor Enrique Guadarrama López expuso ampliamente sobre *La aproximación metodológica para investigar violaciones a derechos humanos*, resaltando aspectos teórico-prácticos que son requisito indispensable para convertir la simple investigación superficial en una herramienta que brinde acceso a la justicia y reparación de daños a las víctimas y sus familias, considerando que para ser un excelente defensor de derechos humanos se debe superar la burocracia insensible dando paso a personas comprometidas con el esclarecimiento de la verdad bajo un marco de respeto y trabajo conjunto con las autoridades.

El maestro Miguel Óscar Sabido Santana nos compartió el tema titulado *Carácter competencial y atribuciones de los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos*, relativo a la evolución de las figuras que en distintas culturas han velado por la protección del pueblo, hasta llegar al concepto moderno de *ombudsperson* que ampliamente conocemos y, posteriormente, abordó cómo los organismos públicos de derechos humanos, particularmente la CODHEY, han venido a sumar acciones positivas a esta importante tarea a través de la emisión de informes, diagnósticos, recomendaciones y demás atribuciones encomendadas por la normativa vigente .

La participación del maestro Luis Raúl González Pérez sobre *El impulso del control de constitucionalidad abstracto desde el «ombudsperson»*, nos permitió conocer más a fondo acerca de la facultad que tienen los organismos públicos de protección de los derechos humanos, a través de sus titulares, para interponer acciones de inconstitucionalidad, examinando el impacto que ha tenido esta atribución en la garantía y protección de los derechos humanos en nuestro país, así como la evolución de los criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación con relación a ello.



Igualmente importante fue el tema desarrollado por el doctor Jorge Ulises Carmona Tinoco, con relación a *La autonomía de instituciones públicas no jurisdiccionales de protección de derechos humanos*, que señala de forma concisa las notas distintivas del *ombudsperson* a nivel internacional, cómo fue introducida esta figura en México y también lo referente a la creación del denominado sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos a nivel nacional, su evolución, importancia y perfeccionamiento de los instrumentos jurídicos que tienen a su alcance en aras de generar un beneficio a todas y todos.

Después de estas breves líneas, solo resta agradecer al doctor Enrique Guadarrama López, maestro Miguel Óscar Sabido Santana, maestro Luis Raúl González Pérez y doctor Jorge Ulises Carmona Tinoco por su entusiasta disposición para participar en el ciclo de conferencias; sus aportaciones y conocimientos son de incalculable valor no solo para quienes integran la Universidad, sino para todas las personas interesadas en levantar la voz para defender lo que es justo.

“LUZ, CIENCIA Y VERDAD”

M.D. RENÁN ERMILO SOLÍS SÁNCHEZ
ABOGADO GENERAL



“Cien años de vida universitaria”

Aproximación metodológica para investigar violaciones de derechos humanos

Dr. Enrique Guadarrama López

Investigador de la UNAM, Programa Universitario de Derechos Humanos. Catedrático de la Facultad de Derecho de esa Institución.

Presentó la conferencia «Metodología para investigar violaciones de Derechos Humanos» el 8 de febrero de 2022, como parte del Ciclo de Conferencias «La defensa de los Derechos Humanos», realizado en el marco de la celebración del Centenario de la Universidad Autónoma de Yucatán.



SUMARIO: I. Introducción. II. Acerca de la metodología de investigación. III. Sujetos que pueden realizar la investigación. IV. Sujetos a investigar por violaciones a derechos humanos. V. Objetivos de la investigación. VI. Características de una debida investigación; VII. Perfil personal de quien realiza la investigación. VIII. Principios de actuación institucional. IX. Etapas de la investigación. X. Tipos de investigación. XI. Prevenciones generales a la investigación. XII. Herramientas metodológicas e instrumentos legales para realizar la investigación. XIII. Problemas durante la investigación y enfoque para resolver los casos. XIV. Sugerencias prácticas. XV. Otras cuestiones a considerar. XVI. Elaboración de recomendaciones. XVII. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene perfil más práctico, que doctrinal, aunque se hace una sistematización temática para su mejor comprensión. Las reflexiones se formulan sobre la base de experiencias en la investigación de casos resueltos en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en los que tuve participación. Se apoya en aspectos legales y criterios establecidos en recomendaciones de ese organismo protector de derechos humanos, las cuales están incorporadas en un libro de mi autoría.¹

Hablar de metodología implica un esquema de trabajo para hacer la investigación de violaciones a derechos humanos. Considero se deben adicionar otros elementos que, sin ser de índole metodológico, abonan a la obtención de los mejores resultados: liderazgo, visión, estrategia, sensibilidad y perfil personal.

Establecer la metodología de investigación es una tarea que puede ser de tipo general a todos los casos que se investigan (contar con reglas o lineamientos institucionales) o puede ser de tipo particular a un caso específico (lo que se conoce como teoría del caso).

En el esquema general, a nivel institucional, se pueden definir reglas básicas y comunes para todo el personal que realiza actividades de investigación; por ejemplo, contar con un instructivo para actuación en campo, atención y entrevista a víctimas y testigos, la conformación de equipos de trabajo, entre otros. Aquí se incluyen los formatos (solicitud de información, elaboración de actas circunstanciadas, medidas cautelares, etc.), siempre que no se conviertan en «camisa de fuerza» para el investigador. Asimismo, se debe considerar el manual de procedimientos institucional.

Hay casos específicos en los cuales se requiere una intervención e investigación en el terreno de los hechos, lo que se denomina «investigación de campo», porque los hechos recién ocurrieron o por la trascendencia y repercusión social y mediática de los mismos, que amerita el traslado de un equipo de investigadores (integrado por abogados, psicólogos, médicos, criminalistas, médicos forenses) al lugar en que ocurrieron los hechos.

¹ Todas las recomendaciones que se proyectaron en la Segunda Visitaduría General, en el periodo 2015-2019, se sistematizan en el libro *Defensa de los Derechos Humanos: Esquema práctico*, Editorial Tirant lo Blanch, México 2021. En cada recomendación se incluye un apartado de contexto y hechos, así como comentarios y observaciones.



La metodología de investigación la puede establecer el titular del organismo, el responsable de una de las áreas o el coordinador de un grupo de trabajo.

Aunque las presentes reflexiones tienen como destinatario natural al personal que labora en las comisiones públicas de derechos humanos, nada impide que sirvan a otras personas que desde distintas trincheras realizan actividades de investigación de violaciones a derechos humanos.

La premisa de partida es que la ley de la CNDH y, en general, las leyes de las comisiones estatales de derechos humanos no establecen un determinado método de investigación, sino un procedimiento, el cual consta de varias etapas, en las que se disponen reglas específicas a seguir. Asimismo, en la ley se establecen instrumentos o herramientas de apoyo a la investigación, para hacerla más eficaz y lograr mejores resultados.

II. ACERCA DE LA METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

En el ámbito científico-académico se distingue entre método inductivo y método deductivo, es decir, partir de un análisis de cuestiones particulares para escalar a conclusiones genéricas o bien partir de una premisa general para aplicarla a los aspectos específicos. Surge la interrogante: ¿Esto es aplicable a una investigación de violaciones a derechos humanos?

Parecería, a simple vista, que la mejor opción en cuanto al método científico es el inductivo, pues se parte de hechos concretos ocurridos en la realidad, en un lugar determinado, en los que se ven involucrados servidores públicos para resolver si su actuación se ajustó a la ley y, en consecuencia, si violaron o no derechos humanos. Sin embargo, creo que no resulta pertinente tratar de encasillar la investigación de violaciones a derechos humanos en alguna de esas vertientes del método científico, debido a dos situaciones:

- a) Primero, porque son hechos que ocurrieron y afectaron a una o más personas y no se sabe a detalle cómo sucedieron. Se trata de cuestiones prácticas, de contenido social y no cuestiones de laboratorio o que ya estén resueltas y pueden, por ende, ser objeto de análisis, y
- b) Segundo, no es pertinente ni aconsejable seguir un método único de investigación, pues impediría la flexibilidad de actuación, que es una de las características de la investigación en derechos humanos.

La metodología de investigación incluye, como una de sus variables, los problemas que se pueden llegar a presentar en el desarrollo de la investigación, los cuales deben ser resueltos. Es necesario considerar en el método de investigación reglas sobre cómo resolver en la práctica las cuestiones



emergentes que se llegan a enfrentar y la adecuada estrategia legal a seguir ante esa situación no prevista en el esquema original de análisis del caso.

III. SUJETOS QUE PUEDEN REALIZAR LA INVESTIGACIÓN

Entre quienes pueden llevar a cabo una investigación por violaciones a derechos humanos, se identifican aquellos que la ley les reconoce competencia para hacerlo, y quienes tienen la calidad de particulares y no de autoridades. Así, tenemos los siguientes:

- a) Comisiones públicas de derechos humanos. Tienen la responsabilidad constitucional-institucional de investigar hechos violatorios a derechos humanos, que sean de su conocimiento mediante queja o actúen de oficio. Esos organismos públicos integran el denominado sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos;
- b) Jueces y tribunales. Deben resolver todas las demandas y litigios que reciban en casos particulares. No tienen facultad de iniciar de oficio. El conjunto de tribunales integra el sistema jurisdiccional en nuestro país;
- c) Organizaciones de la sociedad civil. Tienen el compromiso de apoyar a las víctimas de violaciones a derechos humanos en la búsqueda de conocer los hechos, sancionar a los responsables y solicitar la reparación de daño;
Por su calidad de particulares no les aplican reglas de competencia, plazos y valoración de evidencias y pruebas; tampoco se les puede exigir que sus reportes, informes o documentos con los cuales dan a conocer los resultados de su investigación cumplan con reglas de motivación o fundamentación, pues no son autoridades jurisdiccionales ni tampoco no jurisdiccionales, e
- d) Instituciones académicas. Realizan una investigación con enfoque científico para exponer las circunstancias (sociales, económicas, políticas), las razones (geográficas, entorno) y los motivos (deficiencias legales) por los cuales se presentan los hechos violatorios de derechos humanos.

La diferencia entre los sujetos investigadores de violaciones a derechos humanos radica en que las instancias jurisdiccionales y las comisiones públicas de derechos humanos deben seguir el procedimiento establecido en su ley reguladora, lo que las obliga a que su resolución deba ser motivada (evidencias y razonamientos jurídicos) y fundada (leyes nacionales, estándares e instrumentos internacionales), además de establecer criterios de interpretación de mayor protección a los derechos humanos, entre los cuales se incluyen los casos que abordan problemáticas inéditas, que pueden tener un impacto social más allá del caso concreto que se resuelve.



En cambio, los otros sujetos que realizan investigación no tienen esa obligación legal, por lo que suelen hacer relatorías de hechos basados en las declaraciones de las víctimas, testimonios de personas, y generalmente, concluyen su documento con mayor anticipación. Esto *per se* no es criticable, empero, se debe dar justa dimensión al reporte o informe final y no considerarse como la única conclusión de los hechos investigados.

IV. SUJETOS A INVESTIGAR POR VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS

El contenido de este rubro parece obvio, las personas objeto de la investigación requieren tener la calidad de servidores públicos, sin importar el nivel jerárquico (funcionarios, mandos medios o personal administrativo), el sector o área de la administración de adscripción (seguridad pública, salud, educación, militares, etc.) las tareas de responsabilidad (dirección, supervisión, inspección, operativas y especializadas) la calidad laboral (de confianza, de base, temporal o interinos). No hay distinción de servidores públicos en materia de investigación por violaciones a derechos humanos, ni hay excepciones.

Sin embargo, hoy en día la corriente de los derechos humanos viene incorporando a los particulares², específicamente a las empresas, como sujeto de investigación por violaciones a derechos humanos. Sobre este tema he señalado que en tanto no haya una reforma constitucional o legal para reconocer competencia a las comisiones públicas de derechos humanos, se requiere una construcción dogmática y jurisprudencial para equiparar a la empresa como autoridad para efectos de los derechos humanos. Ello no ha impedido que la CNDH emita recomendaciones sobre el particular.

V. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

En general, los objetivos de la investigación son comunes a todos los sujetos que pueden llevar a cabo una investigación por violaciones a derechos humanos.

Los objetivos en una investigación por violaciones a derechos humanos son:

- a) Conocer la verdad de los hechos violatorios, es decir, cómo y dónde ocurrieron y las circunstancias en los que sucedieron;
- b) Determinar quién o quiénes materialmente cometieron la violación a derechos humanos, así como la cadena de mando y, en su caso, si hubo responsabilidad institucional, es decir, que involucre a la institución o dependencia de gobierno;
- c) Acreditar, mediante evidencias, las violaciones a derechos humanos, a fin de que se impongan a los responsables las sanciones administrativas o penales que correspondan;

² El actual diseño legal prevé que los particulares pueden ser objeto de investigación cuando hay de por medio la anuencia, tolerancia o permisividad de una autoridad o servidor público.



- d) Determinar quién o quiénes tienen el carácter de víctimas de las violaciones a derechos humanos, para efecto de recibir la reparación integral de daños, como derecho constitucional que les es reconocido y como obligación de las autoridades responsables de las violaciones de derechos humanos, y
- e) Determinar, en su caso, si las violaciones a derechos humanos derivan de deficiencias institucionales (infraestructura física, carencia de normatividad, procesos y protocolos, falta de preparación y capacitación del personal, etc.) o de patrones de actuación institucional (anuencia de superiores jerárquicos a comportamiento del personal).

VI. CARACTERÍSTICAS DE UNA DEBIDA INVESTIGACIÓN

Una exigencia natural a los sujetos que realizan investigación de violaciones a derechos humanos es que su actuación tenga credibilidad. Para cumplir esa condición, se requiere que la investigación tenga las siguientes características:

- a) Objetiva. Sustentada en evidencias y pruebas;
- b) Razonada. Fundamentada en argumentos jurídicos acorde con la legislación y con los estándares e instrumentos internacionales;
- c) Integral. Que se investiguen todos los hechos violatorios, tanto los señalados en la queja, como los que se desprendan de la propia indagación; es importante tener una mirada amplia al investigar los hechos denunciados, en aras de una mayor cobertura de protección de los derechos humanos;
- d) Completa. Se incluye la salvaguarda de todas las víctimas y se consideran todos los esquemas de reparación de daño, así como la responsabilidad de los servidores públicos involucrados (los autores materiales y los que formen parte de la cadena de mando), y
- e) Flexible. Aunque se tiene una estructura procedimental legal a seguir, lo cierto es que durante el desarrollo de la investigación se puede hacer los ajustes en el esquema planteado cuando se requiera, para obtener mejores resultados.

VII. PERFIL PERSONAL DE QUIEN REALIZA LA INVESTIGACIÓN

Relacionado con la condición de credibilidad de la investigación, y aunque puede parecer una cuestión secundaria, lo cierto es que mucho del resultado de la investigación de violaciones a derechos humanos se corresponde con el perfil de la persona responsable del expediente de investigación. El perfil del investigador de derechos humanos debe cumplir con lo siguiente:



- a) Tener convicción por la defensa de los derechos humanos, lo que se refleja en una actitud de compromiso y exigencia por encontrar la verdad de los hechos;
- b) Poseer un instinto u olfato para encontrar un hilo conductor en la investigación; esto es, escudriñar todas las posibilidades para obtener evidencias, testimonios y datos que pueden ser clave en la investigación;
- c) Mostrar empatía a las víctimas para hacer causa común en su lucha contra quienes cometieron las violaciones a derechos humanos, lo cual implica tener disponibilidad para escuchar con atención su relato, las dificultades por las que atraviesan y de ser posible, emprender acciones para brindar apoyo; es una manera de ganar confianza, y
- d) Mantener capacidad de asombro o de indignación ante los hechos que se investigan. De otra manera se corre el riesgo que el trabajo de investigación se torne mecánico, burocrático e insensible, lo cual es a todas luces contrario a la esencia de las tareas de protección de los derechos humanos de las víctimas.

VIII. PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN INSTITUCIONAL

De manera general se puede señalar como principios de actuación institucional en la investigación de derechos humanos:

- a) Establecer procedimientos breves y de acceso sencillo a las personas, en los que se eviten formalidades excesivas;
- b) Conservar independencia frente a las autoridades, lo que no implica confrontación, pero sí firmeza de actuación; una actitud permisiva es contraria a la esencia del *ombudsman*;
- c) Mantener contacto directo con los quejosos y víctimas, para evitar percepción de alejamiento, desinterés o una actuación burocrática, y
- d) Manejar confidencialmente la información de la documentación que se recaba durante la investigación; esto genera autoridad moral frente a las autoridades y frente a terceros.

IX. ETAPAS DE LA INVESTIGACIÓN

Este rubro se corresponde con lo establecido en la ley reguladora del organismo público de protección de los derechos humanos respectivo:

- a) Conocimiento de los hechos. Recepción de queja (por escrito, telefónica, por correo electrónico) o conocimiento de oficio (a través de medios de comunicación o en redes sociales);



- b) Investigación de los hechos, *strictu sensu*. Implica el despliegue de todos los recursos y facultades institucionales para conocer si lo expuesto en la queja o dado a conocer por medios de comunicación o en redes sociales, se acredita o no como violatorio de derechos humanos, y
- c) Conclusiones. Emisión de la resolución correspondiente. En caso de una recomendación, se debe seguir la estructura establecida en la ley.³

X. TIPOS DE INVESTIGACIÓN

En función de lo expuesto en la queja o del conocimiento que se tenga de los hechos (iniciar de oficio o al momento en que se presentan los acontecimientos) se puede realizar cualquiera de las siguientes investigaciones:

- a) De tipo documental. Se refiere a los oficios petitorios que se dirigen a la autoridad presuntamente responsable de los hechos para solicitar la información sobre los mismos, así como los documentos y evidencias que sustenten su informe. Aquí también se ubica la documentación generada por la propia institución, verbigracia, actas circunstanciadas, (declaraciones, testimonios, inspección de lugares, acceso a expedientes y archivos etc.) dictámenes y opiniones periciales de la propia institución.
- b) De tipo pericial en diversas áreas: medicina forense, criminología, psicología, fotografía, audio y video. Sin duda, los dictámenes periciales son clave en el soporte de la recomendación para acreditar las violaciones a derechos humanos, por ejemplo, para determinar si hubo ejecución arbitraria (por la posición víctima-victimario), la mecánica de hechos (caso de tortura), el tipo de afectaciones a la salud de un paciente (caso de negligencia médica), la hora de los hechos en función de videos y fotografías, y
- c) De tipo socioeconómico, en caso de incluir en el documento resolutorio la elaboración de contextos en los cuales se desarrollan los esquemas de violaciones a derechos humanos. Esto puede sustentar que se califiquen como graves las violaciones de derechos humanos, por afectar a grupos en situación de vulnerabilidad (menores de edad, mujeres, personas adultas mayores).

XI. PREVENCIÓNES GENERALES A LA INVESTIGACIÓN

A manera de alertas preventivas que deben tener presente quienes investigan violaciones a derechos humanos, destaco las siguientes:

³ *Infra*, punto XV.



- a) No prejuzgar sobre los hechos. Evitar rechazar o asumir *per se* los argumentos de la autoridad (que suelen negar los hechos que se le imputan o justificar su actuación), pero tampoco aceptar como absoluto lo expuesto por los quejosos (por el riesgo de subjetividad). Se requiere conocer la verdad de los hechos. Esto tiene que ver con la objetividad que, como señalé, debe ser una característica de la investigación;
- b) No adecuar evidencias o sentido de las evidencias a los hechos que se investigan. Puede ocurrir que haya hechos que no se acreditan porque no se encontraron evidencias o estas arrojan una situación distinta a lo señalado por los quejosos. Dicha circunstancia se debe señalar y explicar en la resolución para fortalecer la credibilidad institucional;
- c) Mantener el control sobre los tiempos de la investigación. No estar a las resultas de que la autoridad envíe la información o que la mande parcial o incompleta;
Esto implica que, salvo un recordatorio al vencimiento del plazo para contestar cuando no lo ha hecho, no se deben enviar 3 o más recordatorios ni generar actas circunstanciadas de que se le pidió a la autoridad que contestara. Se debe hacer frente a esa actitud de la autoridad con los mecanismos que otorga la ley, verbigracia, tener por ciertos los hechos;
- d) Mantener el respeto a las autoridades de la institución. Esto implica que, ante el desdén recibido, se debe dar vista al órgano interno con base en la Ley General de Responsabilidades Administrativas para que se investigue la conducta omisiva. Debe haber ejemplaridad ante autoridades renuentes al quehacer de los organismos públicos de protección de derechos humanos, y
- e) Procurar, en todo momento, que la investigación se realice en el menor tiempo posible. Aquí juega en contra la gran cantidad de expedientes en trámite que suelen tener los visitadores adjuntos. Ante esa situación, se tiene la opción legal del mecanismo de conciliación del caso, siempre que no se trate de violaciones graves y que las víctimas estén de acuerdo; esta opción agiliza la resolución del asunto, sin demeritar el resultado, pues al igual que en una recomendación, se incluyen dos puntos de conciliación ineludibles: investigar y determinar la responsabilidad de las autoridades, y precisar los mecanismos de reparación de daño a las víctimas.

XII. HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS E INSTRUMENTOS LEGALES PARA REALIZAR LA INVESTIGACIÓN

En general, la norma constitucional y las leyes reguladoras de las comisiones públicas de derechos humanos prevén diversas herramientas e instrumentos de apoyo y sustento a la investigación de violaciones a derechos humanos.



Es imprescindible que los organismos públicos de protección de derechos humanos recurran a esas herramientas e instrumentos legales las veces que sea necesario, para que su actuación esté a la altura de las circunstancias.

Se identifican las siguientes:

- a) Mecanismo de interpretación, bajo la premisa de máxima protección a las víctimas y de mayor cobertura de protección de los derechos humanos, acorde a lo establecido en el artículo 1º constitucional. Sin duda, es uno de los más importantes apoyos a la tarea de investigación de violaciones a derechos humanos;
- b) Uso de la publicidad en medios de comunicación, a manera de compensación de no tener fuerza coercitiva para exigir el cumplimiento de sus determinaciones durante el desarrollo de la investigación y de sus resoluciones. Hoy en día, juegan un papel relevante las redes sociales para que la gente sepa en lo inmediato las dificultades o trabas que, en ocasiones, enfrenta la institución defensora de derechos humanos;
- c) Ejercer facultad de atracción ante casos que, por su relevancia e impacto, trascienden al ámbito nacional;
- d) Emisión de medidas cautelares, como un mecanismo ágil e inmediato ante las autoridades para evitar que se consumen violaciones a derechos humanos que puedan ser de imposible reparación;
- e) Acortar plazo a las autoridades para envío de información en casos de urgente atención. Es imperativo contar con los informes a la brevedad, para acelerar la investigación de los hechos;
- f) Tener por ciertos los hechos cuando la autoridad no contesta las solicitudes de información que le son requeridos. Es necesario que las autoridades asuman que su decisión de no contestar a los requerimientos de información que les formula la institución defensora de derechos humanos les acarrea consecuencias en el expediente de investigación abierto;
- g) Acceso a expedientes o carpetas de investigación ministerial. Es una herramienta que se fue deteriorando, al grado que las autoridades ministeriales esgrimen como argumento que la obligación legal de sigilo de su investigación les impide dar acceso a la carpeta.

Esto es una falacia, se ha dicho y reiterado muchas ocasiones que no se requiere la totalidad de las diligencias de la carpeta de investigación ministerial, ni saber cuáles son las líneas de investigación de la autoridad de procuración de justicia y que sólo interesan aspectos concretos de la carpeta de investigación para contar con los elementos necesarios en el expediente que está integrando la institución defensora de derechos humanos.



Esta actitud evasiva institucional de las autoridades se debe superar haciéndola del conocimiento del órgano interno de control;

- h) Reconocer fe pública a la actuación de los visitadores adjuntos y visitadores generales de la institución, que se materializa en actas circunstanciadas. Se trata de un mecanismo que brinda seguridad y certeza a la actuación del personal de las instituciones defensoras de derechos humanos;
- i) Acceso a instalaciones en cualquier momento, sin requerir de una solicitud previa;
- j) Entrevista a servidores públicos de manera privada y sin presencia de personal de la dependencia de adscripción de la persona a entrevistar. Esto no lo prevé la ley, pero debe exigirse, ya que se requiere que la persona entrevistada no sienta presión alguna;
- k) Presentar denuncias ante autoridades competentes cuando de la investigación se desprendan posibles actos ilícitos;
- l) Calificar la reserva de la información que se reciba de las autoridades. Esto implica que no corresponde a la autoridad guardar la información como pretexto para no entregarla a la institución, y
- m) Todas las acciones que sean necesarias para la debida investigación de los hechos violatorios.

Con lo anterior, es claro que corresponde a quienes realizan investigación de violaciones a derechos humanos hacer valer las herramientas e instrumentos legales para llevar a cabo su importante tarea en favor del esclarecimiento de los hechos expuestos por los quejosos.

XIII. PROBLEMAS DURANTE LA INVESTIGACIÓN Y ENFOQUE PARA RESOLVER LOS CASOS

En un recorrido lineal, poco frecuente, en lo que los informáticos califican como «camino feliz» de una investigación de violaciones a derechos humanos, inicia con la solicitud de informes a la autoridad señalada como responsable de los hechos violatorios; la autoridad contesta y envía toda la información; se pide al quejoso externar lo que a su derecho convenga respecto a lo contestado por la autoridad; el quejoso contesta el requerimiento; quien realiza la investigación analiza las evidencias (en su caso, pide apoyo de peritos de la institución) y elabora el proyecto de resolución, el cual es sometido a su superior.

Sin embargo, lo frecuente es que durante la investigación se presentan muchas aristas que se deben ir resolviendo: que las autoridades no contesten de inmediato; manden información incompleta o aleguen reserva y confidencialidad de la misma; refieran circunstancias de modo, tiempo y lugar diferente a lo que realmente ocurrió (esto soporta el argumento en la recomendación); se pretenda imponer condiciones, o se exija a los quejosos desistirse ante la CNDH o la comisión estatal de derechos humanos.



Para cada obstáculo que se presenta se requiere tener claridad y firmeza institucional con el fin de impedir que las autoridades correspondientes logren su propósito dilatador, distractor u obstructor del trabajo de la institución defensora de derechos humanos.

Los problemas surgidos durante la investigación se resuelven haciendo valer las herramientas establecidas por la propia ley reguladora de la institución, que fueron enumeradas en el rubro anterior. Así, adquieren relevancia y trascendencia dos herramientas: a) la facultad de interpretación (rebatir la supuesta reserva de la información), y b) tener por ciertos los hechos (se debe hacer el razonamiento al caso concreto para sustentar esa consecuencia legal en contra de las autoridades).

Por otra parte, en lo relativo al enfoque que se debe dar a la investigación, es necesario establecer la teoría del caso, es decir, precisar todas las aristas que se desprenden del asunto (afectación individual o colectiva, sectores de población en situación de vulnerabilidad), los derechos humanos que pueden ser impactados y el esquema de transversalización y progresividad del caso. Por supuesto, se debe incluir la situación de las víctimas y el esquema de reparación de daño (puede plantearse su inscripción en el Registro Nacional de Víctimas desde el inicio de la investigación).

Esto significa que se debe visualizar el caso como una oportunidad para avanzar en el desarrollo de la defensa y cobertura de protección a mayores sectores de la población. Un suceso en lo individual puede ser motivo para establecer propuestas de políticas públicas para contar con más y mejores condiciones, así como mayor extensión de cobertura de protección de los derechos humanos.

XIV. SUGERENCIAS PRÁCTICAS

Con la experiencia que proporciona la atención y resolución de múltiples casos atendidos en los últimos años, es dable formular las siguientes sugerencias prácticas en la atención de los expedientes de violaciones de derechos humanos:

- a) Obtener la confianza de los testigos y quejosos. Es importante dedicarles el tiempo y espacio que requieran para su atención;
- b) Aprovechar las entrevistas (quejosos, testigos, autoridades, familiares, etc.) para logra conocer a detalle las circunstancias de modo, tiempo y forma en que sucedieron los hechos. Es importante pedir a la persona entrevistada que aporte las evidencias con las que cuenta o señale dónde se pueden obtener, así como los nombres de otros testigos o personas capaces de aportar datos a la investigación;
- c) Para mayor seguridad del personal que realiza la investigación en el lugar de los hechos, es necesario establecer como regla de actuación que deben acudir por lo menos dos personas;



- d) Incluir en el equipo de investigación de campo a los peritos, médicos y psicólogos (para hacer labor de contención de víctimas), procurando que se integre un equipo multidisciplinario para cubrir las diferentes aristas de la investigación, y
- e) No exponer la seguridad personal de quienes acuden al lugar de los hechos a realizar la investigación. En caso de zonas geográficas de suma peligrosidad o ante una comunidad renuente a colaborar se debe tener tacto y prudencia para evitar confrontación, represalias o situaciones de riesgo físico.

XV. OTRAS CUESTIONES A CONSIDERAR

En la investigación de los hechos se pueden presentar otras situaciones, que deben ser contempladas para su resolución. Identifico dos de ellas:

- a) Recepción de testimonios encontrados o contradictorios sobre los mismos hechos. En estos casos es imprescindible un ejercicio de adminiculación de evidencias para determinar el testimonio al que se da credibilidad.

En ocasiones, ante las circunstancias particulares de un caso, es factible recabar testimonios anónimos, aunque para su valoración requieren ser confrontados con otros y con las evidencias que se tengan, y

- b) Contradicción en los informes de las diversas autoridades. Esta situación da pauta a la argumentación en la recomendación para acreditar la violación a derechos humanos.

XVI. ELABORACIÓN DE RECOMENDACIONES

En la redacción de la recomendación, además de considerar la estructura que establece la ley reguladora de la institución (antecedentes, situación y fundamentación jurídica, observaciones y recomendaciones), hay aspectos específicos que se deben tomar en cuenta para tener una recomendación sólida en lo jurídico y asequible en su comprensión. Estos aspectos los agrupo en cuatro apartados: a) de carácter general, b) de estructura del documento, c) de argumentación jurídica, y d) de puntos recomendatorios.

- a) De carácter general:
 - I. Elaborar un documento de poca extensión;
 - II. Utilizar un lenguaje accesible o «ciudadano» para que la lectura del documento sea de fácil comprensión;
 - III. No incluir actuaciones internas del personal de la comisión pública de derechos humanos. Se trata de un documento institucional y no de una de sus áreas. Cualquier referencia debe ser a



- diligencias de la institución, verbigracia, actas circunstanciadas de visitadores adjuntos o dictámenes de los peritos de la CNDH, y
- IV. Transcribir sólo los artículos de la ley u ordenamiento jurídico que se considera fueron violentados con la actuación de las autoridades. En ese tenor, sólo incluir los preceptos de las convenciones internacionales aplicables al caso. Asimismo, incluir la parte aplicable de los criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- b) De estructura del documento:
- I. Transcribir la parte sustancial o relevante de los documentos que sirven de evidencia al caso; esto implica que no se incluya toda la declaración o informes de la autoridad o todo el contenido de un dictamen pericial, y
- II. No catalogar como evidencias oficios de autoridades dirigidos a otro servidor público solicitando informes para responder a la comisión pública de derechos humanos.
- c) De argumentación jurídica:
- I. Incluir de manera detallada, en su caso, la poca colaboración de las autoridades para rendir informes a la institución. De esta manera se refuerza el documento;
- II. Considerar un apartado por cada derecho humano violado, enumerando en el primer párrafo las evidencias con las que se cuentan para acreditar las violaciones a derechos humanos;
- III. Analizar las pruebas una a una, haciendo referencia a los hechos que se investigan. Es necesario adminicularlas para dar mayor soporte al documento;
- IV. Realizar, si se requiere, un análisis sobre un comportamiento institucional o patrón de actuación de los servidores públicos que provocan las violaciones a derechos humanos;
- V. Elaborar, en su caso, un estudio de la responsabilidad institucional (por acciones u omisiones) generadora de violaciones de derechos humanos;
- VI. Resaltar las áreas de vulnerabilidad de derechos humanos y de sectores poblacionales susceptibles de violaciones a derechos humanos. Es importante trascender del caso particular a una situación general que requiere ser atendida con políticas públicas específicas, y
- VII. Señalar los casos de recomendaciones dirigidas a la misma autoridad sobre hechos parecidos (precedentes). Sirve para que la autoridad conozca que hay una reiteración de conducta de sus servidores públicos.

d) De puntos recomendatorios:

- I. Realizar un apartado sobre las actuaciones concretas que debe realizar la autoridad destinataria para que se pueda calificar de cumplida una recomendación;
- II. Especificar las acciones con enfoque de políticas públicas encaminadas a superar la problemática que derivó en las violaciones de derechos humanos del caso en particular, pero que puede provocar nuevos casos en lo sucesivo;
- III. Enfatizar, en su caso, las deficiencias, insuficiencias, contradicciones, o imprevisiones legales que deben ser superadas para contar con una mayor cobertura de protección de los derechos humanos. Si se amerita, dar vista al órgano legislativo para que atienda esa situación, y
- IV. Nombrar a un servidor público que tenga nivel jerárquico para que funja como enlace para el seguimiento de la recomendación. De esa manera se evita la dispersión o pretexto de la autoridad destinataria de la recomendación para cumplir los puntos específicos que le fueron formulados.

En suma, se sugiere contar con una *Guía para elaborar recomendaciones*, en la que se consideren los aspectos anteriores, para lograr sistematizar y uniformar institucionalmente los documentos que se emitan.

XVII. CONCLUSIONES

Uno. Un investigador de violaciones a derechos humanos debe asumir la importancia de realizarlas para evitar la impunidad de los responsables y así lograr que las víctimas reciban una reparación de daños acorde a la afectación que sufrieron.

Dos. Es importante contar con una metodología para investigar violaciones a derechos humanos, en la cual se debe considerar el perfil personal de compromiso y convicción por la defensa de estos.

Tres. La credibilidad de una investigación por violaciones a derechos humanos se apoya en la objetividad del trabajo, la sustentación jurídica, la integralidad de los rubros que la comprenden y la flexibilidad en su desarrollo. En ese sentido es importante recurrir a todas las herramientas y mecanismos que proporciona la ley, para tener firmeza institucional frente a autoridades que parecen carecer de compromiso con los derechos humanos.

Cuatro. La recomendación debe ser un documento que además de resolver el caso concreto, incluya, cuando se amerite, criterios de avance en el desarrollo de los derechos humanos. De esa manera se busca generar la denominada «jurisprudencia no jurisdiccional», a la cual debe reconocerse obligatoriedad.



Asimismo, debe procurar la búsqueda de políticas públicas para superar situaciones y problemáticas generadoras de violaciones a derechos humanos.



Carácter competencial y atribuciones de los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos

Mtro. Miguel Óscar Sabido Santana

Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, CODHEY.

Presentó la conferencia «Relación competencial y operativa de los organismos públicos de protección de Derechos Humanos» el 9 de febrero de 2022, como parte del Ciclo de Conferencias «La defensa de los Derechos Humanos» realizado en el marco de la celebración del Centenario de la Universidad Autónoma de Yucatán.



Mtro. Miguel Óscar Sabido Santana: *Carácter competencial y atribuciones de los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos.*

La protección, promoción, estudio y supervisión de los derechos humanos, tienen una raíz profunda en el actuar de los organismos públicos de derechos humanos. Las estructuras y sistemas que actualmente conocemos, provienen de figuras representativas de los reinos escandinavos e ibéricos del siglo XVI, permaneciendo hasta nuestros días, el llamado *ombudsman*. Actualmente también denominado *ombudsperson*, tratando de mantener una connotación de inclusión y perspectiva de género, sin embargo, es justo decir que el vocablo *ombudsman* no es de origen anglosajón, sino más bien, es proveniente del sueco, una de las lenguas hablada en los países nórdicos, como Noruega, Dinamarca y Finlandia.

Entender los orígenes de los mecanismos modernos de protección, nos ayuda a dar los pasos necesarios para evolucionar y fortalecer la cultura de respeto por los derechos humanos.

Se pueden ubicar desde la antigüedad, distintos personajes o figuras similares al *ombudsman*, cuya función era observar e informar a los gobernantes acerca de las quejas y denuncias de las y los ciudadanos.

En la antigua Grecia, encontramos al Éforo (aquel que supervisa). Era el nombre dado a ciertos magistrados de los antiguos Estados Dorios, quienes ejercían una función de control sobre los dos reyes que había en Esparta, además de otros muchos aspectos de la vida de los espartanos.¹

Durante el Imperio Persa (entre el año 560 y 529 a.C.), el rey Ciro encargó a un funcionario de confianza conocido como el «Ojo del Rey», controlar la actividad de todos los demás funcionarios a su cargo. A Ciro II el Grande, se le atribuye una de las proclamaciones de derechos humanos más antigua que existe, el llamado «Cilindro de Ciro».²

Durante la antigua República Romana surge una figura que intercedía por los llamados plebeyos³, era conocido como el «tribuno de la plebe» (*Tribunus Plebis*). El tribuno de la plebe tuvo amplia jurisdicción sobre la vida pública de Roma. En aquel entonces, el dictador Manio Valerio Máximo, propuso al Senado romano crear estos cargos, sacrificando algunos privilegios para aliviar la asfixia social que venía formándose desde el principado romano.

En la época Bizantina (395-1453 d.C.), surge la figura del defensor de los ciudadanos (en latín, *defensor civitatis* y también denominado como *defensor plebis*, *patronus plebis* o *vindex civitatis*)⁴. Sus funciones originales consistían en defender a la capa humilde de ciudadanos frente a los abusos de los

¹ Francisco Javier Gracia Sancho, «Eunomía y Educación: Condicionantes y Atribuciones Educativas de los Éforos en la Esparta de los Siglos VII a IV A.N.E.», p.42, *Universitas Tarraconensis. Revista de Ciències de l'Educació*, vol. 1, n.º 1, 2014, págs. 35-48.

² Neil MacGregor, "The whole world in our hands", in *Art and Cultural Heritage: Law, Policy, and Practice*, ed. Barbara T. Hoffman, Cambridge University Press, 2006, págs. 383 y 384.

³ Def. Los que no tenían gens, es decir, los que no podían remontar su origen a las primeras familias que míticamente fundaron Roma con Rómulo y que se denominaban patricios (*patres, patrici*); y, al menos inicialmente, no formaban parte del *Populus Rōmānus* ni de ninguna de sus tribus o curias, en Utchenko, S. L., *Cicerón y su tiempo*, trad. de José Fernández Sánchez, Madrid, ediciones AKAL, 1987, pág. 27.

⁴ Seeck, Otto (1901). "Defensor civitatis", en: *Paulys Realencyclopädie der classischen Altertumswissenschaft* (Tomo IV, 2). págs. 2365-2371. Disponible en: https://de.wikisource.org/wiki/RE:Defensor_civitatis



Mtro. Miguel Óscar Sabido Santana: Carácter competencial y atribuciones de los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos.

poderosos y administrar justicia para los asuntos más sencillos. Con el paso del tiempo se encargó, además, de un variado tipo de tareas relacionadas, principalmente, con el pago de impuestos.

Así como estos ejemplos de figuras encargadas de representar al monarca y en algunos casos, hacer de su conocimiento los intereses y reclamos de los ciudadanos, también existieron otras en distintas épocas y lugares del mundo, sin embargo, fue en Suecia en el siglo XVI donde nació la figura del *ombudsman*, con sus actuales características (institucionalizada en la Constitución sueca de 1809).

En 1713, el rey Carlos XII nombró al primer procurador supremo, que en primera instancia fungió como un representante del rey para controlar a los funcionarios de su gobierno durante sus ausencias.⁵ En la Constitución sueca de 1717, se cambió la denominación de *högste ombudsmannen* (procurador supremo) al de *justitiekansler* o «canciller de justicia». Más tarde sus facultades fueron ampliadas para que pudiera recibir quejas de particulares.

El artículo 96 de la Constitución sueca de 1809⁶ se refirió al *ombudsman* de la siguiente manera:

Los patrimonios del *Riksdag* o parlamento sueco designarán a una persona conocida por sus conocimientos jurídicos y excelente honestidad para que, de acuerdo con las instrucciones que le den, supervise la observancia de las leyes por parte de los jueces y funcionarios y apele ante los tribunales correspondientes, quienes, en el ejercicio de su cargo por la fuerza, mano de obra u otra causa, cometan alguna ilegalidad o incumplan debidamente sus funciones. Sin embargo, estaba sujeto en todos los aspectos a la misma responsabilidad y deber que la ley general y el reglamento de los fiscales.

La figura del *ombudsman* se extendió por la península escandinava, en Finlandia (1919), Dinamarca (1953) y Noruega (1962), sin embargo, en cada uno de estos países, se formó con funciones y estructuras diferentes (Natarén Nadayapa, 2005).

Hasta ese momento, la actuación de los *ombudsman* estaba encaminada a la legalidad de los actos de las autoridades administrativas, pero aún no era dirigida a la protección de los derechos humanos.

La figura del *ombudsman* fue adquiriendo relevancia e impacto en las distintas regiones y abarcando los sistemas de naciones asociados. Antes de la conformación de los organismos nacionales de protección de los derechos humanos que hoy conocemos, podemos ubicar al menos tres modelos de *ombudsman*.

El Modelo clásico de *ombudsman*, se ubica en la citada institución sueca, y las similares que surgieron a partir de ella en la región norte de Europa. Este primer tipo de institución estuvo constituida por un comisionado parlamentario, que recibía los reclamos de los gobernados sobre la legalidad en las funciones de las autoridades administrativas para modificar su conducta a través de la persuasión (Castañeda, 2011).

⁵ Madrazo Cuellar, Jorge, *El Ombudsman criollo*, p.4. Este señala que el nombramiento del *ombudsman* fue en 1915.

⁶ Maiorano, José Luis, *El Ombudsman, defensor del pueblo y de las instituciones públicas*, pág. 151.



Mtro. Miguel Óscar Sabido Santana: Carácter competencial y atribuciones de los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos.

Por otro lado, el modelo ibérico del *ombudsman*, conserva las características del modelo sueco, pero incorpora la protección de los derechos humanos.

En 1976 surgió en Portugal la figura del «promotor de la justicia», y en 1978, en España se creó el «defensor del pueblo». ⁷ Ambos países tuvieron que superar dictaduras, por lo que, en el diseño del nuevo Estado, además de la supervisión de la legalidad de las conductas de las autoridades administrativas, se incorporó como objetivo principal la tutela de los derechos humanos.

En España, la doctrina señala como un antecedente del defensor del pueblo, al justicia mayor de Aragón ⁸, figura representativa de la legalidad que data desde la Edad Media hasta 1711. En opinión de algunos autores, se trata del precedente lejano de todos los defensores del pueblo.

La actual institución española del defensor del pueblo, tiene mayores similitudes con el *ombudsman* escandinavo que con aquella figura aragonesa.

Por otro lado, en el proceso constituyente, en los debates para definir la naturaleza del defensor del pueblo, hubo quienes lo identificaban como un órgano de control administrativo y otros como un órgano de tutela constitucional. No obstante, la institución española adquirió una importancia destacable, por lo que su denominación ha sido bien acogida por diversos países latinoamericanos, que se identificaron más con este nombre y con las atribuciones de control administrativo.

Derivado de los modelos anteriores, podemos identificar un tercer modelo: El llamado modelo latinoamericano del *ombudsman*.

Entre los pueblos indígenas existió una figura en el Imperio Inca, llamada *Tucuyricuj* o *Ticui ricoj* ⁹ («El que todo lo ve»), quien, entre otras funciones, viajaba por las diferentes regiones del imperio, observando cómo se aplicaban las leyes y disposiciones; tenía la facultad de imponer castigos a los funcionarios que se hubieran portado con negligencia o abuso; incluso, en casos extremos, podía tomar el gobierno de la provincia. Era una especie de «gobernador volante».

A pesar de este tipo de figuras en distintas culturas prehispánicas, los orígenes de los organismos nacionales modernos creados para la promoción y protección no jurisdiccional de los derechos humanos en América Latina —como se ha indicado— tienen influencias regionales e internacionales diferentes de aquella institución inca.

⁷ Mora, Antonio, *El Libro del Defensor del Pueblo*, Madrid, 2016, pág. 13. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2017/02/LibroDefensor2016.pdf>

⁸ A diferencia de su configuración medieval, en la actualidad no juzga ni dicta sentencias sobre los conflictos en los que interviene, sino que supervisa la actividad de la Administración, a través de sugerencias, recomendaciones e informes especiales sobre materias de su competencia.

⁹ Cerrón-Palomino, Rodolfo, *Voces del Ande: ensayos sobre onomástica andina*, Colección Estudios Andinos PUCP. Disponible en: <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/174297/Voces%20del%20Ande%20Ensayos%20sobre%20onom%C3%A1stica.pdf?sequence=1>



Mtro. Miguel Óscar Sabido Santana: Carácter competencial y atribuciones de los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos.

Además de la popularidad que comenzó a tomar la institución del *ombudsman* a nivel mundial, las reuniones de juristas en la materia, tuvieron un impacto importante en Latinoamérica. Entre dichas reuniones, se encontró el Primer Coloquio sobre el Proyecto «*Ombudsman* para la América Latina», celebrado en Caracas, Venezuela, en 1983, del cual, entre los acuerdos tomados, estuvo la creación del Instituto Latinoamericano del *Ombudsman* (ILO)¹⁰, cuyo objetivo central fue promover esta figura en América Latina y contribuir en la consolidación de los procesos democráticos y el respeto por los derechos humanos, luego de gobiernos de facto, violencia institucional y terrorismo de Estado.

En la actualidad el ILO continúa promoviendo la creación de esta figura en todas las escalas que tengan autonomía institucional, con poderes legislativos propios. Además, el ILO propicia estudios acerca de la institución del defensor del pueblo, especialmente orientados a afirmar su naturaleza jurídica y a investigar la jurisprudencia y la doctrina que se desarrolla en torno a él. Al mismo tiempo impulsa el establecimiento de redes con diferentes instituciones defensoras de los derechos humanos a la vez que organiza distintas actividades tendentes a difundir y desarrollar la educación en derechos humanos.

El *ombudsman* o defensor del pueblo en Latinoamérica se ha fortalecido con el paso del tiempo y es a partir de la creación del ILO que se inician trabajos importantes para consolidar a los organismos de protección y promoción de los derechos humanos, incluyendo el sistema *ombudsman* mexicano.

En este proceso constructivo, es de resaltar el Taller de París celebrado en 1991, el cual fue un primer paso en el desarrollo de estándares para las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH). Estos fueron posteriormente respaldados por la Asamblea General de la ONU en 1993 a través de la resolución A/RES/48/134 que declara los Principios de París, los cuales establecen las principales obligaciones y atribuciones que las INDH deben cumplir.

Un primer mandato de dichos principios es el establecimiento con arreglo al derecho primario o la constitución de cada Estado. Esto quiere decir que debe reconocerse en la Constitución la existencia de una institución y un mecanismo de protección de los derechos humanos.

Es así que, en apego a dicho mandato, México reconoce en el apartado B del artículo 102 de su Constitución Política, que «se establecerán organismos de protección de los derechos humanos que amparen el orden jurídico mexicano, los cuales 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».

Del contenido de dicho precepto se desprende que los organismos públicos de derechos humanos, al observar la función pública, podrán determinar responsabilidad de los funcionarios de los poderes

¹⁰ Disponible en: <http://www.ilo-defensordelpueblo.org/institucional/acerca-del-ilo>



Mtro. Miguel Óscar Sabido Santana: Carácter competencial y atribuciones de los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos.

judiciales, tanto de la Federación como de los estados, por los actos u omisiones de naturaleza administrativa en que incurran. La razón por la cual se exime de competencia a los funcionarios de los poderes judiciales en sus labores jurisdiccionales, es precisamente porque en la división de poderes del Estado, se consideran mecanismos de control constitucional jurisdiccional de protección de los derechos humanos, tales como el amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

La historia de los Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH) en nuestro país se remonta al 13 de febrero de 1989, fecha en la que se crea la Dirección General de Derechos Humanos, dependiente de la Secretaría de Gobernación y un año más tarde, el 6 de junio de 1990, nació por decreto presidencial, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), constituyéndose como un organismo desconcentrado de dicha Secretaría.¹¹ La propuesta de reforma que dio creación al organismo nacional de derechos humanos, fue el punto de partida para los proyectos de cada entidad federativa.

Tal fue el caso de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, cuya ley fue publicada en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el 28 de enero de 1993, cuyo primer presidente entró en funciones el 3 de marzo del mismo año.

Derivado de los Principios de París, las INDH deben poseer un mandato amplio para promover y proteger los derechos humanos. En tal sentido, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al igual que las comisiones de derechos humanos de cada entidad federativa, cumplen funciones sustantivas de protección, defensa, promoción, divulgación, estudio e investigación en materia de derechos humanos.

Podría decirse que la atribución más relevante es la de protección. Por ejemplo, la CNDH, contempla en el artículo 6 de su ley, 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 a derechos humanos en los siguientes casos:
 - a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal (y estatal);
 - 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.

La protección de los derechos humanos que realizan los OPDH, se caracteriza por una fuerza moral, la cual ha generado efectos transformadores en la forma de gestión y operatividad de la administración

¹¹ Gobierno de México. Disponible en: <https://www.gob.mx/imjuve/articulos/comision-nacional-de-los-derechos-humanos-110455>



Mtro. Miguel Óscar Sabido Santana: Carácter competencial y atribuciones de los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos.

pública, que si bien ha tomado fuertes raíces en la democracia, aún permanecen costumbres que pueden afectar los derechos humanos, sobre todo en la práctica cotidiana o en la forma en la que se planifican los presupuestos o se ejercen los programas destinados al desarrollo social y la superación de las brechas de desigualdad.

Otra característica importante que tienen los OPDH y los funcionarios que ejercen el cargo de visitantes, es la fe pública¹², la cual los dota de veracidad y certeza para constatar los actos que pudieran significar violaciones de derechos humanos.

Estas facultades que tienen las y los visitantes de los OPDH, les permite ejercer acciones sustanciales, como las previstas en el «incidente de presentación de persona», en el que se les faculta para inspeccionar o buscar en las oficinas, separos, centros de detención, de aplicación de medidas, de reinserción social, de internamiento o cualquier otro lugar en donde se presuma que se encuentra ilegalmente detenida una persona. A manera de ejemplo se señala el contenido del artículo 81 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán (CODHEY).

Este incidente podrá iniciarse de oficio por la propia comisión cuando tenga conocimiento de una desaparición o detención ilegal.

Las autoridades o servidores públicos estatales y municipales que hubiese ordenado una detención presumiblemente ilegal, deberán dar las facilidades correspondientes para que la comisión pueda garantizar el cese a dichas violaciones.

El incidente de presentación de persona no prejuzga sobre la responsabilidad penal, ni administrativa del detenido.

Hoy en día, podemos afirmar que en México los OPDH han logrado revertir en gran medida, conductas violatorias de derechos humanos y ejecutar reparaciones a daños ocasionados por actos de autoridades de los distintos ámbitos y niveles, mediante la emisión de recomendaciones.

A pesar de que se ha criticado la condición no vinculante (o no obligatoria) de las recomendaciones, es cierto también que los actos señalados como violatorios de derechos humanos, no eximen la posibilidad de que las personas afectadas en sus derechos puedan acudir a otras instancias para reclamar actos, que por su naturaleza trascienden las atribuciones de los OPDH o sean actos que incurren en un nivel de responsabilidad mayor, como pudiera ser en materia penal. Si ese fuera el caso, los mismos OPDH pueden iniciar un procedimiento de denuncia.¹³

¹² Artículo 16 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-04/Ley_CNDH.pdf

¹³ Artículo 28 fracción XXII de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Yucatan/wo98377.pdf>



Mtro. Miguel Óscar Sabido Santana: Carácter competencial y atribuciones de los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos.

Inclusive, podemos decir que ante las deficiencias y vicios que puede presentar la tutela de los derechos humanos en el ámbito jurisdiccional, los OPDH han logrado generar un contrapeso significativo frente los órganos o poderes del Estado. Es por ello que la capacidad para ejercer su autoridad moral debe ser mantenida en el tiempo. Los OPDH han trascendido de estas funciones y han logrado ir más allá, incidiendo en una garantía reforzada de protección de derechos humanos de las personas o grupos en mayor condición de vulnerabilidad.

Cabe señalar que, si bien la posible reparación de los daños por violaciones de derechos humanos no resulta del todo clara para los OPDH sin una capacidad vinculante de sus recomendaciones, es una práctica ya recurrente de los OPDH establecer los costos y montos para la reparación del daño.¹⁴ Este es un camino confiable que deben tomar los OPDH para garantizar un recurso efectivo de protección de los derechos humanos.

A la par de la protección de los derechos humanos, la atribución que tienen los OPDH de promoverlos y difundirlos también se considera fundamental.

La Ley de la CNDH, al igual que la ley vigente de la CODHEY, reconoce acciones para promover el conocimiento de los derechos humanos.

El artículo 6, fracción VII, VIII y IX de la Ley de la CNDH, señalan que son atribuciones de este organismo, entre otras:

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;

En su caso, la CODHEY, establece en el artículo 10, fracciones X a XII de su ley, que deberá:

X. Promover la observancia de los derechos humanos en el estado de Yucatán.

XI. Formular y proponer, a las diversas autoridades del estado y de los municipios, modificaciones a disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de práctica administrativa que, a juicio de la comisión, redunden en una mejor protección de los derechos humanos.

¹⁴ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación No. 70/2018. Sobre el recurso de impugnación de RV y R en contra de la insuficiencia del cumplimiento por parte de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Veracruz a la recomendación emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos, pág. 13. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-01/Rec_2018_070.pdf



Mtro. Miguel Óscar Sabido Santana: Carácter competencial y atribuciones de los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos.

XII. Formular y proponer programas y acciones que impulsen el cumplimiento en el estado de Yucatán de los tratados internacionales y, en su caso, promover el retiro de las reservas y declaraciones interpretativas que el Ejecutivo federal haya establecido. Para ello, elaborará y actualizará de manera permanente, una recopilación de dichos documentos a los que le dará una amplia divulgación entre la población.

La promoción y amplia difusión de los derechos humanos, tienen una función fundamental en el efecto transformador que aportan los OPDH en la construcción de una cultura de respeto por los derechos humanos, tanto en el ámbito de la administración pública, como en la sociedad en general.

Los informes anuales, informes especiales, diagnósticos, así como las mismas recomendaciones, exponen causas estructurales y prácticas que atentan en contra de los derechos humanos. En la medida que estas sean visibilizadas y que la prevención a través de la difusión sea cada vez más amplia y permee en los ámbitos públicos y privados, el resultado será más benéfico y positivo para el disfrute de los derechos humanos.

Un tercer atributo importante de los OPDH es la capacidad para ejercer sus funciones con independencia formal, financiera y funcional.

Los Principios de París señalan particularmente, que los OPDH deberán disponer de una infraestructura apropiada para el buen desempeño de sus funciones, y en particular de presupuestos y recursos materiales suficientes.¹⁵ Dichos recursos, 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. Desafortunadamente, en últimas fechas se ha reducido a nivel nacional, el monto destinado a la operación de los OPDH.

En el caso del organismo estatal de derechos humanos, si bien su presupuesto no se ha reducido, tampoco se ha incrementado y mucho menos ajustado a los aumentos inflacionarios que produce una operatividad institucional en crecimiento. Es por ello, que independientemente de las posibilidades propias de los OPDH para dar cabal cumplimiento de sus atribuciones, en este objetivo representa un apoyo importante el trabajo conjunto con las organizaciones de la sociedad civil.

Otra característica relevante de los OPDH, es que la estructura y participación al interior de los mismos debe estar orientada bajo el principio del pluralismo, el cual deberá representar todos los aspectos de la sociedad.

La composición de los OPDH y la designación de sus miembros, se realiza por vía de elección. Dichos nombramientos deberán ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales, particularmente de la sociedad civil organizada, interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos. El pluralismo generado

¹⁵ Naciones Unidas, Principios de París, Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de derechos humanos, competencias y atribuciones. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7524.pdf>



Mtro. Miguel Óscar Sabido Santana: Carácter competencial y atribuciones de los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos.

mediante la cooperación eficaz o la participación activa podrá conformarse, atendiendo a los Principios de País, de:

- Organizaciones no gubernamentales competentes en la esfera de los derechos humanos y la lucha contra la discriminación racial, los sindicatos, las organizaciones de profesionales interesadas, en particular juristas, médicos, periodistas y personalidades científicas;
- Corrientes de pensamiento filosófico y religioso, los universitarios y especialistas calificados;
- Funcionarias y funcionarios del poder legislativo, y
- Administraciones (de ser incluidas, sólo participarán en los debates a título consultivo).

Con base a lo antes expuesto, los OPDH deberán tener la libertad suficiente para abordar cualquier problema de derechos humanos que surja desde la jurisdicción que le competa. Es así, que, en el marco de sus actividades, los OPDH, siguiendo lo señalado en los principios antes mencionados, podrán:

- a) Examinar libremente todas las cuestiones comprendidas en el ámbito de su competencia, que le sean sometidas por el gobierno o que decida conocer en virtud de sus atribuciones, a propuesta de sus miembros o de cualquier solicitante;
- b) Recibir todos los testimonios y obtener todas las informaciones y documentos necesarios para el examen de las situaciones que deba investigar, y
- c) Dirigirse a la opinión pública, directamente o por medio de cualquier órgano de comunicación, especialmente para dar a conocer sus opiniones y recomendaciones.

La CODHEY, al igual que otras organizaciones de derechos humanos de la República Mexicana, generan vínculos de cooperación con los medios masivos de comunicación, y en coadyuvancia difunden las actividades de promoción que realizan periódicamente, así como generan diálogo acerca de los asuntos más relevantes relacionados con la protección de los derechos humanos. Al mismo tiempo, el organismo defensor de derechos humanos de Yucatán, destina recursos para la edición y publicación de una revista informativa, tratando de dar mayor incidencia a la academia y a las organizaciones civiles en la promoción de los derechos humanos. Su contenido incluye un desglose detallado de los asuntos atendidos y las recomendaciones emitidas trimestralmente.¹⁶

Otra labor importante en los OPDH, es la de establecer grupos de trabajo integrados por sus miembros, cada vez que sea necesario, así como secciones locales o regionales para facilitar el desempeño de sus funciones.

¹⁶ Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, *Revista Sentido Humano*. Disponible para consulta en: <https://www.codhey.org/#/difusion/publicaciones>



Mtro. Miguel Óscar Sabido Santana: Carácter competencial y atribuciones de los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos.

En este sentido, los OPDH podrán realizar un calendario o programa de actividades y al mismo tiempo, reunirse de manera regular y cada vez que sea necesario, en presencia de todos sus miembros, debidamente convocados. Tanto el organismo nacional, como el local, realizan reuniones ordinarias y extraordinarias con su personal, así como con quienes integran sus Consejos Consultivos Ciudadanos¹⁷, es también este grupo de expertos elegidos por el Congreso local o por el Senado de la República, en el caso de organismo nacional, quienes fungen de observadores del actuar que realizan los OPDH. Este mecanismo de participación civil logra mantener una visión y enfoque transversal del actuar político y social que tienen los OPDH.

Otro ejemplo de este indicador, son los trabajos coordinados con otros OPDH, a través de los mecanismos independientes de supervisión y monitoreo de los derechos humanos.

En cuanto a este aspecto, los organismos estatales de derechos humanos, en coordinación con la CNDH, han conformado el Mecanismo Independiente de Monitoreo Nacional de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad¹⁸, cuyo objetivo es contribuir a la salvaguarda de los derechos humanos de las personas con discapacidad, mediante la vigilancia de tres atribuciones fundamentales de estos organismos: protección, promoción y supervisión; así como de la legislación y política pública, tal como lo señala la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.¹⁹

Al mismo tiempo, los OPDH estatales participan con los integrantes del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de la CNDH, el cual funge como la instancia encargada de la supervisión permanente y sistemática de los lugares de privación de la libertad en todo el territorio nacional y de otras instancias, en aras de detectar e investigar los posibles actos cometidos por autoridades, que pudieran representar tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Por otro lado, con el fin de garantizar la efectiva rendición de cuentas a la ciudadanía y a los organismos legislativos, los Principios de París señalan como atribución fundamental de las INDH la presentación de informes, así como de diagnósticos sobre la situación nacional y local de los derechos humanos.

Mes a mes y año con año, las y los titulares de los OPDH nacionales y locales, tienen la obligación constitucional de presentar un informe anual pormenorizado de la situación que guardan los derechos humanos en su territorio. Estos informes, en lo general, incluyen la estadística de los casos atendidos y las causas de su conclusión, así como los asuntos que tuvieron mayor incidencia en el disfrute de los derechos

¹⁷ Op. Cit. CODHEY. Consejo Consultivo Ciudadano.

¹⁸ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Mecanismo Independiente de Monitoreo Nacional de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Disponible en: <https://mecanismodiscapacidad.cndh.org.mx/>

¹⁹ Naciones Unidas, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Art. 33. Párr. 2. Disponible en: <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>



Mtro. Miguel Óscar Sabido Santana: Carácter competencial y atribuciones de los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos.

humanos. Al mismo tiempo, las autoridades señaladas como violatorias de derechos humanos quedan en evidencia y más aún, cuando no dan cumplimiento en caso de haber sido recomendadas.

Finalmente, las directrices que orientan el trabajo sustantivo de los OPDH enmarcadas en los Principios de París, señalan la importancia de la cooperación con actores nacionales e internacionales, incluida la sociedad civil.

La coordinación interinstitucional se ve fortalecida con los acuerdos o convenios de colaboración, los cuales reafirman compromisos conjuntos para impulsar la promoción y defensa de los derechos humanos en el país o en cada entidad federativa. En ese mismo sentido, los OPDH deben mantener la coordinación con los demás órganos de carácter jurisdiccional o de otra índole encargados de la promoción y protección de los derechos humanos, como son las organizaciones de la sociedad civil, los colegios de profesionales, las cámaras empresariales, las instituciones académicas, los poderes del Estado y sus unidades administrativas, especialmente aquellas que coordinan el desarrollo social y la política del Estado encaminada a revertir la discriminación y la desigualdad sustantiva.

A casi ya treinta años de la declaratoria realizada en París, los Estados y los OPDH que operan en ellos, tienen desafíos muy importantes para lograr hacer realidad el anhelo de los derechos humanos.

Estudios a largo plazo señalan que la mera existencia de instituciones defensoras de derechos humanos en los Estados ayuda a la garantía de derechos fundamentales y afirman que «la institución del defensor del pueblo ha tenido efectos tangibles sobre las mejoras en el acceso a la educación, la salud y la vivienda» (Moreno, 2016).

Otro estudio, indica con base en datos que abarcan 153 países durante el periodo de 1981-2007, que «cuando los Estados ratifican la Convención contra la Tortura y tienen una Institución Nacional de Derechos Humanos, la tortura estatal disminuye» (Welch, 2015).

Si bien las funciones ya descritas de los OPDH han sido fortalecidas en la medida en que se van renovando y aliando con actores estratégicos, también es cierto que aún tienen desafíos importantes en el cumplimiento de los objetivos de promoción y defensa de los derechos fundamentales, adicional a su papel central de supervisión y autorregulación en el uso legal de la violencia controlada que puede generar el Estado, así como la construcción de condiciones sociales para la convivencia en un marco de justicia y equidad (Icaza, 2006).

Otras rutas que han guiado el actuar de los OPDH son las llamadas agendas de desarrollo o de derechos humanos. En el 2000 y con un plazo de 15 años, se propuso la Agenda del Milenio y los Objetivos del Milenio.²⁰ Estos primeros ocho objetivos fueron fundamentales para superar amplias brechas de

²⁰ Los Objetivos de Desarrollo del Milenio aprobados por la ONU, pág. 24, Disponible en: <http://www.cedrssa.gob.mx/files/10/19Los%20objetivos%20de%20desarrollo%20del%20Milenio%20aprobados%20por%20la%20ONU.pdf>



Mtro. Miguel Óscar Sabido Santana: Carácter competencial y atribuciones de los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos.

pobreza, rezago educativo, acceso a la protección de la salud y la desigualdad social a nivel mundial. El corte de dichos objetivos se dio en 2015, y tuvo resultados favorables en la reducción de brechas de desigualdad y pobreza a nivel mundial, al mismo tiempo se abrió la puerta a nuevos desafíos para la garantía de los derechos humanos. Es de esa forma que en septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible²¹, con una visión transformadora e indicadores de desarrollo más amplios y coincidentes con la preservación del medio ambiente y los recursos naturales.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ponen la dignidad y la igualdad de las personas en el centro y llaman a cambiar nuestro estilo de desarrollo. La Agenda 2030 representa un compromiso universal adquirido tanto por países desarrollados, como aquellos en vías de desarrollo, en el marco de una alianza mundial reforzada, que toma en cuenta los medios de implementación para realizar el cambio y la prevención de desastres por eventos naturales extremos, así como la mitigación y adaptación al cambio climático (CEPAL).

En aras de sumar al cumplimiento de la Agenda, los OPDH se comprometieron a llevar a cabo acciones específicas en el ámbito de sus atribuciones.

Yucatán se distingue por haber impulsado la participación de las instituciones nacionales de derechos humanos en el cumplimiento de la Agenda 2030, a través de la Declaración Mérida²², firmada por más de 50 *ombudspersons* de todo el mundo, en el marco de la Décimo Segunda Conferencia Internacional de Coordinación de Instituciones para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, la CIC, la cual se llevó a cabo en la ciudad de Mérida, del 8 al 10 de octubre de 2015. Fueron precisamente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, quienes dieron pie a responder la pregunta sobre ¿cuál será el papel de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en el logro de la Agenda 2030?

La respuesta se encuentra en el fortalecimiento de las atribuciones de estos organismos y en las alianzas que se logren para impulsar la protección y promoción de los derechos humanos en sus territorios.

Las INDH se encuentran en una posición ideal para desempeñar un papel de gestores entre las entidades públicas y las privadas, así como con los actores principales de la sociedad civil organizada, y así promover que los procesos nacionales de aplicación y vigilancia de los derechos humanos, sean transparentes, participativos e incluyentes.

²¹ ONU, Asamblea General, A/RES/70/1, Transformar nuestro mundo, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Disponible en: https://www.senado.gob.mx/comisiones/fomento_economico/eventos/docs/resolucion_080916.pdf

²² Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (CIC), Declaración de Mérida, El Papel de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en la ejecución de la Agenda de 2030 para el Desarrollo Sostenible, 2016. Disponible en: <https://segundacumbrefio.cndh.org.mx/Content/doc/declaraciones/Declaracion-Merida.pdf>



Mtro. Miguel Óscar Sabido Santana: Carácter competencial y atribuciones de los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos.

Entre las funciones y actividades planteadas en la Declaración Mérida en relación con las atribuciones de las INDH para el cumplimiento de la Agenda 2030, se encuentran las siguientes:

- Llevar a cabo talleres sobre derechos humanos y desarrollo sostenible e idear planes de acción regionales que también identifiquen y aborden las necesidades de mayor capacidad de las INDH.

En el Estado de Yucatán, se generaron esfuerzos para contar con una Agenda de Derechos Humanos para Yucatán y sus municipios²³, tomando en cuenta a las organizaciones civiles, activistas de derechos humanos, académicos, estudiantes y funcionarios públicos. Sus propuestas surgen de la experiencia cercana a las necesidades de la población que presenta mayores desventajas y desigualdades.

- Proporcionar asesoramiento a los gobiernos nacionales y locales, a los titulares de derechos y otros actores, para promover un enfoque basado en los derechos humanos, en la implementación y control de la Agenda como, por ejemplo, evaluando el impacto de las leyes, políticas, programas, planes nacionales de desarrollo, prácticas y presupuestos administrativos en el logro del disfrute de los derechos humanos para todos.
- Desarrollar y fortalecer las alianzas para su ejecución, mediante la promoción de procesos transparentes e inclusivos de participación y consulta con los titulares de derechos y con la sociedad civil, durante todas las etapas de la aplicación de la Agenda, tales como el desarrollo de estrategias nacionales y subnacionales para lograr los ODS, incluyendo a todos aquellos que se hallen más rezagados.

Desde la creación de los planes de desarrollo, tanto estatal como municipal, la CODHEY ha aportado propuestas a partir del enfoque de los derechos humanos y la perspectiva de los tratados internacionales en la materia, tomando en consideración las problemáticas locales y las aportaciones que realizan las y los integrantes de la sociedad civil.

- Colaborar con los titulares de deberes, los de derechos y otros actores clave, tales como los organismos gubernamentales, parlamentos, el poder judicial, las autoridades locales, las oficinas nacionales de estadística, la sociedad civil, los grupos marginados y los medios sociales, la ONU y otras instituciones internacionales y regionales, para concienciar y fomentar la confianza, y promover el diálogo y los esfuerzos concertados de un enfoque basado en los derechos humanos,

²³ Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, Agenda de Derechos Humanos para Yucatán y sus municipios. Disponible en: <https://www.codhey.org/sites/all/documentos/Doctos/AgendaDH.pdf>



Mtro. Miguel Óscar Sabido Santana: Carácter competencial y atribuciones de los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos.

para la ejecución y seguimiento de la Agenda, y abrir espacio para la participación de los titulares de derechos y la sociedad civil.

Las experiencias que nos acercan al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, han sido de mucho provecho para Yucatán. En coordinación con la Oficina en México del Pacto Mundial y la Fundación Teletón, así como con organizaciones de la sociedad civil locales, la CODHEY pudo contribuir en 2020 a la realización de la publicación *Perspectiva del Sector Privado sobre la Implementación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad a la Luz de la Agenda 2030*, la cual ofrece una guía de buenas prácticas para la inclusión de las personas con discapacidad en el ámbito laboral, desde una perspectiva sustentada en el desarrollo sostenible para todas y todos.²⁴

Actualmente, la CODHEY colabora con el Gobierno Estatal en la elaboración de una política pública para el desarrollo a largo plazo, denominada «Agenda 2040»²⁵, tomando en cuenta los rezagos inevitables que ha dejado la pandemia provocada por el COVID-19.

- Asistir en la elaboración de indicadores nacionales globales y sistemas de recolección de datos fiables que garanticen la protección y promoción de los derechos humanos a la hora de controlar la Agenda, tales como la búsqueda de colaboración con las oficinas nacionales de estadística, si fuese relevante, y otras instituciones nacionales pertinentes, y aprovechando los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos existentes.

De esta forma hemos podido cooperar con las oficinas de la Organización Internacional para las Migraciones en el Diagnóstico sobre las Capacidades de Respuesta contra la Trata de Personas en Yucatán. Este tipo de ejercicios permiten identificar buenas prácticas y rutas de actuación para hacer frente a problemáticas sociales complejas como la trata de personas.

- Monitorear el progreso de la ejecución de la Agenda en los planos locales, nacionales, regionales e internacionales, para denunciar cualquier desigualdad o discriminación en este sentido, incluso a través de enfoques innovadores para la recolección de datos y alianzas con los titulares de derechos, grupos vulnerables y marginados, para una vigilancia participativa e inclusiva y mediante la identificación de obstáculos, así como de acciones para el progreso acelerado.

Un ejercicio importante para conocer la situación de los derechos humanos en Yucatán, ha sido la realización de un diagnóstico anual sobre la situación de los derechos humanos en la

²⁴ Red Pacto Mundial México/Fundación Teletón, *Perspectiva del Sector Privado sobre la Implementación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad a la Luz de la Agenda 2030*, 2021. Disponible en: https://teletonorgmx.s3.amazonaws.com/pdfs/Pacto_Mundial_Teleton-7oct.pdf

²⁵ Gobierno de Yucatán, *Agenda 2040, Unidos para seguir transformando a Yucatán*. Disponible en: <http://agenda2040.yucatan.gob.mx/>



Mtro. Miguel Óscar Sabido Santana: Carácter competencial y atribuciones de los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos.

entidad. Mediante este ejercicio se toman en consideración asuntos que han sido advertidos desde la comisión estatal mediante sus recomendaciones y también desde la perspectiva de las organizaciones civiles y las entidades pertenecientes a la administración pública. Contribuir con información permite atender y prevenir hechos violatorios sistemáticos y poco susceptibles de ser atendidos desde los procedimientos para la protección de los derechos humanos propios de los OPDH.

- Colaborar y responsabilizar a los gobiernos de los escasos avances o irregularidades sobre la puesta en marcha de la Agenda, incluyendo el tener en cuenta el progreso de su ejecución y los obstáculos a la hora de informar a los parlamentos o congresos ciudadanos, al público en general y a los mecanismos nacionales, regionales e internacionales.

La CODHEY constantemente colabora en los informes solicitados por las instancias estatales que deben acatar el mandato de los organismos internacionales de derechos humanos, tal fue el caso de los sexto y séptimo informe combinados que México presentó al Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas.

- Responder y llevar a cabo investigaciones sobre las denuncias de violaciones a derechos humanos, en el contexto del desarrollo y la implementación de ODS, incluso en relación con la discriminación y la desigualdad que puedan romper la confianza entre el Estado y el pueblo.

En definitiva, las acciones de monitoreo deben de tomar como base las necesidades ciudadanas y los problemas estructurales que motivan las violaciones a derechos humanos, es por ello que desde el organismo estatal de derechos humanos impulsamos el acercamiento constante con las localidades y comunidades más alejadas y que pueden presentar mayores riesgos de rezago y abandono, como son las comunidades indígenas, personas migrantes, personas en situación de calle, las y los trabajadores del hogar, mujeres víctimas de violencia, por mencionar algunos.

- Facilitar el acceso a la justicia, compensación y remedio para aquellos que estén sometidos a abuso o violación de sus derechos en el proceso de desarrollo, incluso mediante la recepción y trámite de reclamaciones, en los que las INDH, realizan tales funciones.

La intervención oficiosa y la suplencia de las deficiencias de las quejas presentadas por violaciones a derechos humanos representan un desafío importante para los OPDH. De la misma forma, el seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones sin la aplicación de mecanismos coercitivos, es un obstáculo que los OPDH deben superar. Es por ello que seguimos insistiendo en los programas institucionales y mecanismos internos que deben aplicar los gobiernos en sus



Mtro. Miguel Óscar Sabido Santana: *Carácter competencial y atribuciones de los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos.*

distintos niveles para hacer efectivas las obligaciones de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos.

La Conferencia también acordó que los OPDH deberán:

- Continuar con la promoción de la participación independiente de los Principios de París que cumplen las INDH y sus órganos de coordinación internacional y regional, en los mecanismos y procesos relevantes de la ONU, y
- Fomentar la capacitación, intercambio de experiencias y buenas prácticas, así como la gestión del conocimiento entre las instituciones nacionales de derechos humanos, en relación a la Agenda, y movilizar los recursos a tal efecto.

Yucatán se encuentra en un proceso de desarrollo económico y social, del cual se desprenden una gama de oportunidades, sin embargo, el costo para la sostenibilidad se puede ver comprometido si no se cumplen los determinantes categóricos de la Agenda 2030, que pone al centro a las personas.

Con este recuento desde el origen de los OPDH en la figura del *ombudsman* y las directrices trazadas para la operatividad de las INDH a través de los Principios de París, hasta la ruta que se toma con la aprobación de la Agenda 2030 y las acciones para el logro de sus objetivos mediante el actuar de los OPDH, enmarcados en la Declaración de Mérida, es necesario reconocer que aún falta un largo camino por recorrer para lograr el respeto pleno de los derechos humanos para todas y todos. El camino se deberá seguir recorriendo de la mano con la sociedad civil, construyendo los puentes para vencer la indiferencia y superar las brechas desigualdad y pobreza.



Mtro. Miguel Óscar Sabido Santana: Carácter competencial y atribuciones de los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos.

Fuentes de consulta

- CASTAÑEDA, M. (2011). *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- ICAZA, E. Á. (2006). Corte Interamericana de Derechos Humanos. Revista CEJIL. *Debates sobre Derechos Humanos y el Sistema Interamericano*. Obtenido de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r24802.pdf>
- MORENO, E. (2016). *Los aportes de la defensoría del pueblo en América Latina, de 1982 a 2011*. Obtenido de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1548-2456.2016.00297.x>
- NATARÉN NADAYAPA, C. (2005). *La defensa no jurisdiccional de los derechos fundamentales en México. Estudio del sistema nacional de organismos de protección de derechos humanos*. (C. N. Humanos, Ed.) México.
- WELCH, R. (2015). "Instituciones Nacionales de Derechos Humanos: Implementación nacional del derecho internacional de los derechos humanos". *Revista de Derechos Humanos*. Obtenido de <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14754835.2015.1103166>.

Otras fuentes

- CEPAL,C.E.(s.f.).CEPAL. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible/acerca-la-agenda-2030-desarrollo-sostenible>



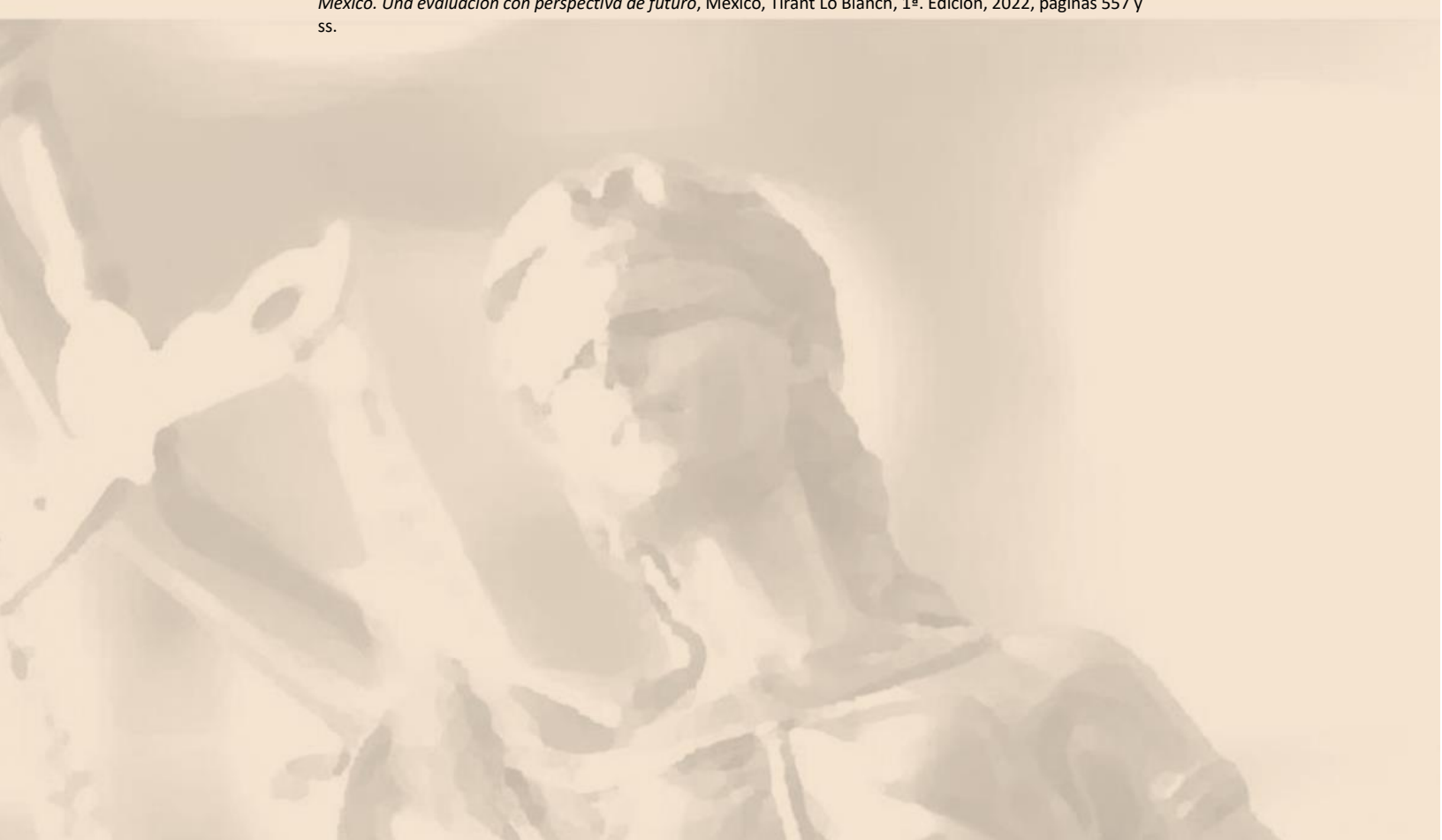
El impulso de control de constitucionalidad desde el «ombudsperson»

Mtro. Luis Raúl González Pérez

Titular de Programa Universitario de Derechos Humanos en la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM.

Presentó la conferencia «Temas selectos en la protección y defensa de los Derechos Humanos» el 10 de febrero de 2022, como parte del Ciclo de Conferencias «La defensa de los Derechos Humanos», realizado en el marco de la celebración del Centenario de la Universidad Autónoma de Yucatán.

Esta exposición tiene como base el artículo escrito en coautoría con el maestro Rubén Pérez Sánchez: «El control de constitucionalidad abstracto y el Ombudsperson en México», publicado en: Ferrer Mac Gregor, Eduardo y José Luis Caballero Ochoa (coords.), *La reforma constitucional sobre Derechos Humanos en México. Una evaluación con perspectiva de futuro*, México, Tirant Lo Blanch, 1ª. Edición, 2022, páginas 557 y ss.



Agradezco la invitación a participar en este foro que me permite exponer a ustedes el tema relativo a la facultad que tiene el *ombudsperson* de interponer acciones de inconstitucionalidad. Con esta atribución adquiere un nuevo rostro al trascender de la concepción clásica de los organismos de protección y defensa de derechos humanos, a tener un papel más relevante como garantes de la constitucionalidad y legalidad de las actuaciones de los poderes públicos, así como un carácter activo en la conformación e integración del sistema jurídico del país, al realizar una labor de depuración del ordenamiento jurídico a nivel nacional, impugnando normas federales y locales que han entrado en colisión con nuestro texto constitucional evitando la aplicación de la norma.

SUMARIO: *I. Antecedentes. II. Ejercicio de la facultad del ombudsperson para promover acciones de inconstitucionalidad. III. Criterios discutibles de la SCJN sobre la facultad de la CNDH para interponer acciones de inconstitucionalidad. IV. Impactos positivos del ejercicio de la acción de inconstitucionalidad. V. Algunas reflexiones sobre las acciones de inconstitucionalidad promovidas por el ombudsperson.*

I. ANTECEDENTES

En 1994, se produjo la reforma constitucional que determinó una transformación profunda al sistema judicial mexicano. Las reformas fueron de carácter orgánico y estructural con el propósito de fortalecer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional, impactando en: a) una nueva integración con once ministros, precisando su duración en el cargo en quince años; b) los requisitos que se exigen para ser ministro; c) la forma de su designación, d) se creó el Consejo de la Judicatura Federal, y e) se le reiteró la competencia para conocer de las controversias constitucionales y se otorgó respecto de las acciones de inconstitucionalidad.

Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad se ubicaron en el artículo 105 de la Constitución, innovación que creó una nueva garantía procesal integrante de la jurisdicción constitucional mexicana, con efectos generales, a diferencia del amparo.

La conveniencia de que un acto o ley sea invalidado con efectos generales, mediante una «declaratoria general de inconstitucionalidad» fue sintetizada por Héctor Fix-Zamudio:

- a) Refuerza el principio de igualdad de todos ante la ley y no permite que a quienes no solicitaron la protección jurisdiccional se les aplique la ley anticonstitucional, especialmente cuando estos últimos son miembros de los sectores más débiles, social, cultural y económicamente;



Mtro. Luis Raúl González Pérez: El impulso del control de constitucionalidad abstracto desde el «ombudsperson»

- b) Los tribunales (ordinarios) se encuentran recargados de asuntos y si se utiliza el sistema de efectos particulares de las sentencias para las cuestiones constitucionales, más en sistemas donde no existe la fuerza del precedente, se puede llegar a la inoperancia del sistema, y
- c) Se refuerza la cohesión jurídica y social que la Constitución persigue al no permitirse que se apliquen leyes y reglamentos que el máximo tribunal de un país ha considerado inconstitucionales.

La gran relevancia que gradualmente adquirió el reconocimiento y vigencia de los derechos humanos dentro del ordenamiento jurídico mexicano hizo evidente que, mediante la adición del inciso «g)» a la fracción II del artículo 105 constitucional el 14 de septiembre de 2006, se tuviera que reconocer a los organismos públicos de protección de derechos humanos la potestad de promover este tipo de acciones, bajo la consideración de que sería el único sujeto legitimado para ello de carácter exclusivamente jurídico, frente a los otros que eran de carácter político, principalmente.

El *ombudsperson* nacional quedó legitimado para promoverlas «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»; además, se legitimó a los órganos no jurisdiccionales de protección de derechos humanos de cada entidad federativa, en contra de leyes expedidas por sus Legislaturas.

Una primera cuestión fue si tales organismos podían plantear por esa vía la incompatibilidad de una norma general frente a un tratado internacional de derechos humanos. Para algunos, dicha posibilidad estaba implícitamente prevista 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 SCJN al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2009, promovida por la CNDH en contra del Congreso de la Unión y otras autoridades por las reformas a los artículos 1339 y 1340 del Código de Comercio, por considerar que violaban derechos humanos consagrados en tratados internacionales, determinó que las Comisiones de Derechos Humanos, nacional y estatales, solo pueden interponer acciones contra leyes que estimen violatorios únicamente derechos consagrados en la Constitución mexicana, eliminando con ello la posibilidad de desarrollar un control convencional abstracto, en beneficio de la eficacia de los derechos humanos de fuente internacional mediante una interpretación *pro persona*.

Tal criterio quedo superado con la reforma del 10 de junio de 2011 al artículo 105 fracción II inciso g), de la Constitución, que amplió el parámetro de control, señalando expresamente que la SCJN conocerá de las acciones de inconstitucionalidad presentadas por la CNDH «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».

La reforma al artículo 105 resultó trascendental para la promoción de las acciones de inconstitucionalidad, además fue congruente con el nuevo contenido del artículo 1º que establece que «En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, ...». Así se institucionalizó que no solo lo preceptuado en la Constitución, sino también en los tratados de los que nuestro país forma parte, son fuente de protección de los derechos humanos en México.

El otorgarles a los organismos públicos de protección de derechos humanos legitimidad para interponer acciones de inconstitucionalidad ha significado un impacto positivo en el sistema jurídico mexicano, porque no sólo agrega una atribución más a su catálogo de facultades, sino que es un recurso constitucional de la mayor trascendencia, a través del cual le permite participar en los sistemas de control abstracto de constitucionalidad en la protección de los derechos humanos en favor de las personas, permitiéndole ser un protagonista de la salvaguarda del orden fundamental.

El ejercicio de la acción de inconstitucionalidad propicia el diálogo entre los sistemas jurisdiccionales y no jurisdiccionales de derechos humanos. Su promoción significa poner en marcha un mecanismo de colaboración en defensa de los derechos humanos entre los diversos poderes y órganos del Estado, por medio del cual un organismo autónomo lleva a cabo la revisión de las normas que han emitido los congresos y que han promulgado los poderes ejecutivos, y lo pone en conocimiento de la SCJN, propiciando una protección general, abstracta y permanente de los derechos humanos de las personas a través de este control difuso y de la revisión constitucional y convencional de las normas.

II. EJERCICIO DE LA FACULTAD DEL OMBUDSPERSON PARA PROMOVER ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

Desde del 15 de septiembre de 2006, fecha en que entró en vigor la reforma constitucional que otorgó el carácter de actor legitimado al *ombudsperson* para promover acciones de inconstitucionalidad, al 31 de diciembre de 2021, se han presentado ante la SCJN un total de 509 demandas. A partir de esa fecha dicha Institución ha ejercido su atribución constitucional de forma evolutiva y progresiva.

Atendiendo al sentido y términos en que fueron planteadas, así como a la frecuencia con la que el *ombudsperson* nacional ha ejercido este recurso, es posible distinguir dos etapas en la promoción de este tipo de acciones: un primer periodo que comprende de septiembre de 2006 al 31 diciembre de 2014 y un segundo periodo de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2021. Veamos las dos etapas que señalamos con más detalle.



a) *Primera etapa (2006-2014)*

No obstante la gran expectativa que generó la posibilidad de que los derechos humanos asumieran un rol protagónico como parámetros de constitucionalidad en nuestro país, en los primeros años posteriores al otorgamiento de tal atribución, su ejercicio fue menor.

De septiembre de 2006 al 31 de diciembre de 2014, la CNDH promovió 40 demandas, en promedio 5 acciones por año, cifra poco significativa tomando en consideración la abundante producción legislativa que se registró, tanto a nivel federal como local, en ese periodo, además de las difíciles circunstancias que empezó a atravesar el país con mayor agudeza, en particular en materia de inseguridad, violencia e impunidad durante esos años, así como el hecho de que en 2011 se emitió la reforma constitucional en materia de derechos humanos que redefinió las bases mismas del sistema jurídico mexicano, estableciendo los derechos fundamentales como parámetro y pauta de validez para todo acto de autoridad.

En 2007 y 2008 se promovieron acciones de inconstitucionalidad, una por año, lo que llamó la atención del entonces ministro José Ramón Cossío Díaz quien señaló que, entre septiembre de 2006 y enero de 2012, los 33 órganos de protección y defensa de derechos humanos en México sólo promovieron 31 acciones de inconstitucionalidad, número que contrasta con las interpuestas por otros entes facultados para tal efecto durante el mismo periodo, como las 273 de la Procuraduría General de la República, las 133 intentadas por Partidos Políticos con registro federal, 38 presentadas por minorías parlamentarias estatales, 6 planteadas por partidos políticos con registro estatal, 3 de las minorías de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y una de la minoría de integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Cossío llegó a calificar como «desafortunado» el uso reducido que las Comisiones de Derechos Humanos estaban haciendo de sus facultades de ejercer acciones de inconstitucionalidad, planteando la necesidad de que estos organismos llevaran a cabo ejercicios sistemáticos de análisis de la legislación que cotidianamente se produce, a fin de que ahí donde estimaran que se actualiza un problema de constitucionalidad por la afectación a esos derechos, presentaran la correspondiente demanda.

La primera de estas acciones que promovió la CNDH se interpuso el 24 de mayo de 2007, y en la misma se reclamó la inconstitucionalidad de diversos artículos del Código Penal y de la Ley de Salud para el Distrito Federal que permitían la interrupción legal del embarazo antes de las doce semanas, argumentando que tales disposiciones violaban el derecho a la vida que se consideraba como absoluto y así era reconocido por la Constitución. El criterio que sostuvo la SCJN al resolver el caso en agosto de 2008 fue esencialmente contrario a los planteamientos hechos por la CNDH, sin embargo, la trascendencia del tema generó como consecuencia positiva que se realizara en el seno del Poder Judicial, de manera



pública, abierta e informada, un debate de fondo sobre el alcance de los derechos fundamentales en cuestión, así como sobre temas tales como embarazo, aborto y derechos de las mujeres, cuestión que inclusive fue reconocida por diversas organizaciones civiles como un proceso enriquecedor, que fortaleció las posibilidades de participación y el debate democrático, además de confirmar el derecho de las mujeres a decidir sobre su vida reproductiva.

Con posterioridad durante 2008, la CNDH interpuso una segunda acción de inconstitucionalidad en la que se controvertió el artículo 47 de la Constitución del Estado de Guerrero, referido a los derechos de los menores, misma que fue sobreseída por la SCJN. Para 2009, el *ombudsperson* mexicano hizo un ejercicio más frecuente de esta facultad promoviendo en 14 ocasiones esta acción, y de 2010 al 31 de diciembre de 2014 se presentaron 24.

b) Segunda etapa (enero de 2015 al 31 diciembre de 2021)

La segunda etapa se caracterizó por un ejercicio constante y activo de esta potestad, estableciendo el criterio institucional de la importancia del ejercicio de esta atribución; así, de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2021, analizó un total de 17,277 reformas, adiciones, expediciones y modificaciones legislativas, respecto de las cuales presentó 461 demandas de inconstitucionalidad en contra de 844 normas generales tanto a nivel federal como estatal.

Entre los temas de estas acciones de inconstitucionalidad promovidas durante este periodo destacan por su impacto, entre otros, los siguientes: restricción de la prisión preventiva oficiosa; respeto a la libertad de expresión; derecho de acceso a la información pública; acotamiento de la figura de legítima defensa; indebida regulación de los delitos de desaparición forzada, tortura y secuestro; derecho a la igualdad y mínimo vital; cobro de derechos por servicio de alumbrado público; seguridad social; irreductibilidad en el salario; derechos de víctimas; incompetencia para legislar en materia de arraigo; taxatividad en materia penal; proporcionalidad en las penas; requisito de ser mexicano por nacimiento para ejercer un cargo público; acceso al sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos; protección de la vida desde la concepción; antecedentes penales; trata de personas; restricción del fuero militar; regulación del uso legítimo de la fuerza; extinción de dominio; sistema de justicia penal para adolescentes; protección a periodistas; objeción de conciencia y regulación del gasto de propaganda oficial en modalidad de comunicación social.



III. CRITERIOS DISCUTIBLES DE LA SCJN SOBRE LA FACULTAD DE LA CNDH PARA INTERPONER ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

Conforme se ha ejercido la facultad de presentar acciones de inconstitucionalidad, la SCJN ha precisado diversos aspectos, modificando algunas veces sus criterios. En uno de ellos, el 16 de marzo de 2004, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 5/2004 y su acumulada 7/2004, sostuvo el criterio relativo a que las reformas o adiciones a normas generales pueden controvertirse por esta vía, aun cuando se reproduzca íntegramente el texto previamente abrogado, por considerarlo un nuevo acto legislativo. Lo anterior, atendiendo al principio de autoridad formal de la ley, la reforma o adición a una disposición general constituye un acto legislativo en el que se observa el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que dieron nacimiento a aquélla.²⁹

Posteriormente, el 10 de julio de 2007, el Máximo Tribunal moduló el criterio anterior, concluyendo que en los casos en que el legislador no tenga la voluntad de reformar, adicionar, modificar o, incluso, repetir el texto de una norma general, no puede considerarse que existe un acto legislativo nuevo que autorice su impugnación a través del referido medio de control constitucional.³⁰

El 26 de enero de 2016, la SCJN sobreseyó la acción de inconstitucionalidad 11/2015 al considerar que no había ocurrido un nuevo acto legislativo, pues consideró como parte de la argumentación que cuando las reformas realizadas no van encaminadas a modificar el contenido de las porciones normativas del anterior texto, no puede considerarse como un nuevo acto legislativo que autorice su impugnación, pues no es intención del Poder Legislativo modificar el texto impugnado.

En ese sentido, se precisó que para que se pudiera hablar de un nuevo acto legislativo para efectos de la impugnación deberían concurrir los siguientes elementos: a) que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal), al señalar expresamente «conlleva el desahogo y agotamiento de la diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo»; y b) que la modificación normativa sea sustantiva o material, al indicar que sean «consistentes en la modificación sea sustantiva o material». Así, se determinó que no bastaba con la publicación de la norma para que se considerara un nuevo acto legislativo, ni que se reprodujera íntegramente la norma general, sino que la modificación debería impactar el alcance de esta

²⁹ «ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA O ADICIÓN A UNA NORMA GENERAL AUTORIZA SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, AUN CUANDO SE REPRODUZCA ÍNTEGRAMENTE LA DISPOSICIÓN ANTERIOR, YA QUE SE TRATA DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.», Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XIX, reg. 181625, pág. 1155.

³⁰ «ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL CAMBIO DE LA IDENTIFICACIÓN NUMÉRICA DE UNA NORMA GENERAL NO CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO PARA EFECTOS DE SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE AQUEL MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL.», Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXVI, reg. 170882, pág. 742.



Mtro. Luis Raúl González Pérez: El impulso del control de constitucionalidad abstracto desde el «ombudsperson»

con elementos novedosos que la hicieran distinta a la que se encontraba regulada, pues el cambio normativo debía producir un impacto en el mundo jurídico.³¹

A la luz de la mayor protección de los derechos humanos, este criterio limita la posibilidad de expulsar del ordenamiento jurídico una norma impugnada de inconstitucionalidad sin siquiera entrar a su análisis, bajo un formalismo, pues si bien reitera en la nueva legislación lo que ya existía, al no modificarse la porción respectiva impugnada ello no significa que estuviera acorde al texto constitucional o convencional, por lo que debiera en ulteriores casos revisarse este criterio por la SCJN.

En otro criterio importante se refirió a la legitimación de la CNDH para presentar acciones de inconstitucionalidad. Al respecto, el Alto Tribunal, estableció que basta con que la CNDH aduzca en su demanda una violación a derechos humanos para considerarla legitimada para plantear el referido medio de control de la constitucionalidad. De acuerdo con este criterio, para tener por satisfecho el requisito de legitimación no es necesario que se realice un análisis preliminar sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, ni hacer un pronunciamiento sobre si esta tutela o no derechos humanos, puesto que esa es una cuestión que atañe al fondo del asunto, sino más bien, determinar si la impugnación que realiza en cada caso está dirigida precisamente a la salvaguarda de esos derechos fundamentales.³²

Al resolver otras acciones de inconstitucionalidad presentadas por la CNDH, en contra de normas generales por cuestiones relativas a invasiones competenciales, específicamente en los casos en que los órganos legislativos estatales expidieron leyes regulando materias concedidas expresamente al Congreso de la Unión por la Constitución, la SCJN las admitió sin cuestionar la legitimación.³³ Sin embargo, en un cambio de criterio, la Segunda Sala de la SCJN determinó sobreseer la acción de inconstitucionalidad 104/2015, en la cual la CNDH adujo que la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Querétaro era inconstitucional por vulnerar el derecho a la seguridad jurídica, así como a los principios de legalidad y *pro persona*, además de estimar que se produjo una probable invasión a la competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

Lo anterior, al considerar que la CNDH únicamente contaba con legitimación activa para presentar acciones de inconstitucionalidad cuando se alegaran violaciones a derechos humanos en leyes y tratados internacionales, pero no así cuando se plantearan cuestiones competenciales, dado que su facultad se encontraba íntimamente relacionada con el correcto desarrollo de sus atribuciones como órgano constitucional garante de la protección de los derechos humanos, sin que fuera óbice que se

³¹ «ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.», Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Gaceta*, libro 35, t. I, reg. 2012802, pág. 65.

³² Acciones de inconstitucionalidad 22/2009, 49/2009 y 42/2013.

³³ Acciones de inconstitucionalidad 20/2013, 21/2013, 22/2013, 20/2014, 4/2015, 7/2015, 12/2015 y 30/2015.



vulneren estos derechos de manera indirecta. Tal criterio no consideró que el aspecto competencial está implícito en el derecho humano de certeza jurídica cuyos efectos inciden en otros derechos humanos, además de no considerar los otros conceptos de violación esgrimidos.

En sesión del Pleno de la SCJN del 24 de abril de 2018 se discutió la acción de inconstitucionalidad 118/2015, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del estado de Michoacán el Pleno determinó reconocer legitimación a las comisiones de derechos humanos para impugnar cuestiones competenciales, cuando aduzcan que ello viola derechos humanos.

El 4 de junio de 2018, el Máximo Tribunal resolvió la acción de inconstitucionalidad 23/2015 en la cual la CNDH impugnó la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas, retomado el criterio de legitimación para cuestiones competenciales, y señalando que dicha acción era procedente y parcialmente fundada, por considerar que se violaban diversos derechos humanos y constituían en sí mismas una invasión de la competencia exclusiva del Congreso de la Unión en la materia.

Este criterio prevaleció y un ejemplo, entre otros, es la acción de inconstitucionalidad 11/2018, por la expedición de la Ley de Seguridad Interior, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2017. Al respecto, la SCJN invalidó la totalidad de ley, pronunciándose, entre otras cuestiones, por la incompetencia del Congreso de la Unión para legislar en la materia de seguridad interior como lo señaló el Organismo Nacional.

IV. IMPACTOS POSITIVOS DEL EJERCICIO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

La promoción de las acciones de inconstitucionalidad ha propiciado que se visibilicen y discutan públicamente y en el seno del Poder Judicial de la Federación, problemáticas y temas complejos en materia de derechos humanos, y abre la puerta para que la SCJN establezca criterios interpretativos que dotan de uniformidad y homogeneidad, pero especialmente de seguridad y certeza jurídica, al ordenamiento jurídico mexicano.

De esta manera, el promover acciones de inconstitucionalidad ante la SCJN por parte de la CNDH ha generado impactos muy positivos en el sistema jurídico mexicano. Vamos a referirnos algunos de ellos en donde la motivación se dio con base en el bloque de constitucionalidad.

- Un alto porcentaje de los argumentos del *ombudsperson* contenidos en los conceptos de invalidez a través de los cuales se adujo la transgresión a derechos humanos por parte de las normas, han sido asumidos por la SCJN, lo que se tradujo además en la declaratoria de inconstitucionalidad de leyes completas, de artículos, o de porciones normativas; para ilustrar podemos señalar la acción de inconstitucionalidad promovida en contra de la Ley de Seguridad Interior en la que el Pleno de



la SCJN resolvió declarar la inconstitucionalidad de toda la ley con base en los argumentos planteados por la Comisión Nacional. Asimismo, al resolver una acción de inconstitucionalidad en contra de la Constitución Política de la Ciudad de México, la SCJN coincidió con la CNDH en el sentido de que es importante contar con las garantías constitucionales para la defensa de los derechos humanos, pero que estas deben ser conformes al bloque de constitucionalidad, y las normas que regulaban el juicio de restitución obligatoria de derechos humanos no se ajustaban al sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos.

- Existen casos en que la SCJN no determina la inconstitucionalidad y consecuente invalidez de la norma, sin embargo los argumentos contenidos en la demanda de la CNDH fueron utilizados para plantear interpretaciones conformes, es decir la norma no se declaraba inconstitucional pero la SCJN señalaba los lineamientos bajo los cuales habría que interpretar y aplicar la norma, tal como ocurrió en los casos de la acción de inconstitucionalidad en contra de diversos artículos de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, en donde si bien la SCJN invalidó algunos artículos impugnados, reconoció la constitucionalidad del tercer párrafo del artículo 12 de la Ley mencionada, precisando que la frase «tales remuneraciones» debe interpretarse en el sentido de que los créditos y préstamos que puede recibir un servidor público no forman parte de su remuneración. En un sentido similar, al resolver la acción de inconstitucionalidad en contra de una norma de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala que establecía una causa de remoción discrecional de jueces, la SCJN resolvió que la norma resultaba constitucional siempre y cuando se interprete en el sentido de que establece el retiro forzoso de los jueces de primera instancia a los sesenta y cinco años por ministerio de ley. En igual forma al resolver las acciones de inconstitucionalidad contra las Leyes para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal y de Quintana Roo, la SCJN interpretó las normas impugnadas conforme a la Constitución para salvaguardar su validez.
- También, en diversas ocasiones, a partir de las demandas presentadas por la CNDH, los congresos que habían emitido normas impugnadas por ser contrarias a la Constitución, tomaron la determinación, *de mutuo propio*, de llevar a cabo las reformas correctivas a las normas correspondientes, esto tuvo como consecuencia procesal el sobreseimiento de los juicios, pero se tradujo en un gran resultado de que las normas impugnadas salieran del sistema jurídico y que fueran sustituidas por otras, que en la mayor parte de los casos se ajustaban ya al bloque de constitucionalidad, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad en la impugnación de la norma del estado de Colima que establecía una multa a las personas que no realizaran el registro de nacimiento en un plazo determinado. En idéntico sentido, al resolver la acción de



- inconstitucionalidad 3/2017 promovida en contra de los artículos 26 fracción I de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Cadereyta de Montes y San Joaquín, ambos del estado de Querétaro, al establecer una tarifa de cobro por el registro extemporáneo de nacimiento.
- La promoción de acciones de inconstitucionalidad también ha tenido un impacto en la atención de los grandes temas de la agenda pública nacional, de gran polémica, de coyuntura y trascendencia, pues más allá de referirnos a las personas que pudieran quedar sujetas a la aplicación de una ley en lo particular, los temas que se han llevado ante la SCJN, contribuyen a la atención y discusión de estos temas estructurales; podemos enunciar, entre otros, seguridad pública, seguridad interior, matrimonios igualitarios, toda vez que los argumentos presentados ante la SCJN y asumidos en la sentencia, van modulando a nivel nacional el contenido de las leyes y como consecuencia la regulación de los temas y el respeto a los derechos humanos. Así, podemos señalar las acciones de inconstitucionalidad en contra de la Ley de la Guardia Nacional, en contra de la Ley Nacional del Registro de Detenciones, en contra de la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, en contra de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. En materia de matrimonio igualitario la CNDH promovió las acciones de inconstitucionalidad en contra de normas que lo impedían en los estados de Baja California, Jalisco, Puebla, Chiapas y Nuevo León.
 - Las acciones de inconstitucionalidad también han tenido un impacto favorable en el fortalecimiento del federalismo mexicano toda vez que al llevar a cabo el análisis de las normas se han encontrado casos en los cuales se podía estar violentando los ámbitos de competencia que nuestra Constitución establece para distintas autoridades; por ejemplo, cuando se invaden atribuciones del Congreso Federal, como legislar en materia de impuestos o derechos, tipificación de algunos delitos, como ocurrió en las acciones de inconstitucionalidad 87/2016, promovida contra el Código Penal para el Estado de Baja California, para legislar en materia de tipos y sanciones de los delitos de secuestro y trata de personas; la 84/2019, por la incompetencia del legislador de Aguascalientes para regular la prisión preventiva oficiosa; la 87/2019 por la incompetencia del legislador de Coahuila para regular la materia de ejecución penal; las acciones 109/2017, 105/2017, y 134/2017 por incompetencia de los legisladores de Hidalgo, Morelos y Querétaro, respectivamente, para tipificar el delito de tortura; así como la acción 39/2018, para tipificar el delito de desaparición forzada y la diversa 17/2018, por la incompetencia del Congreso de Veracruz para regular los delitos de secuestro y tortura.
 - Otro impacto es aquel consistente en que la SCJN en uso de las atribuciones que tiene conferidas tanto en la Constitución como en la ley reglamentaria de la materia, ha tomado como referencia las demandas presentadas por el *ombudsperson* para llevar a cabo análisis de porciones de las



normas, que no fueron cuestionadas, pero que de manera integral al revisar la norma impugnada se encuentra que pueden importar una transgresión de derechos humanos; por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad en contra de algunos artículos del Código Penal del Estado de Jalisco por invadir la competencia del legislador federal para tipificar los delitos de desaparición forzada, la SCJN advirtió que el mismo vicio de invalidez se encontraba respecto de otros artículos que, si bien no fueron cuestionados, implicaban el mismo vicio de constitucionalidad. Otro ejemplo es la acción de inconstitucionalidad 29/2016 en la que el Pleno de la SCJN declaró la invalidez de la porción normativa del artículo 300 del Código Civil del Estado de Puebla que impedía el matrimonio igualitario. Adicionalmente, el Pleno extendió la declaratoria de invalidez por vía de consecuencia al artículo 294 de dicho ordenamiento en la porción normativa que indica que la finalidad del matrimonio es «perpetuar la especie»; asimismo, hizo extensivos los efectos a otras porciones de contenido similar contenidas en varios preceptos del Código Civil y otros ordenamientos estatales vinculados tanto con el matrimonio como con el concubinato.

- No puede dejar de señalarse también que con motivo de la promoción de acciones de inconstitucionalidad se ha desplegado una enorme labor en protección de grupos en situación de vulnerabilidad. Por ejemplo, se interpusieron acciones de inconstitucionalidad respecto del derecho a la dignidad de la persona; a la vida privada; a la integridad personal; a los derechos sexuales y reproductivos; de protección de la salud; a decidir sobre el número y espaciamiento de sus hijos; al libre desarrollo de la personalidad y plan de vida; respecto de pueblos y comunidades indígenas, en contra de reformas a Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo, en contra de reformas a Ley de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero. De manera conjunta, además de la materia anterior, por atentar contra derechos de personas con discapacidad se inició una acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley General de Educación.

En grupos en situación de vulnerabilidad también se puede señalar, entre muchas otras, la acción de inconstitucionalidad promovida en contra de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down para el Estado de Morelos, en cuya resolución la SCJN declaró la invalidez de la ley. La acción de inconstitucionalidad promovida en contra de Código Civil para el Estado de Guanajuato en defensa de los derechos a la igualdad, a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad de las personas con discapacidad, a la protección de la familia, al libre desarrollo, así como a vivir de forma independiente y ser incluido en sociedad. En el mismo sentido la acción de inconstitucionalidad, promovida en contra de la Ley para la Atención Integral



Mtro. Luis Raúl González Pérez: El impulso del control de constitucionalidad abstracto desde el «ombudsperson»

de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, y en contra de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí.

En el rubro de matrimonio igualitario, en defensa del derecho a la no discriminación, a la dignidad humana en su vertiente de libre desarrollo de la personalidad, a la igualdad ante la ley, identidad personal y sexual, libertad de formar una familia, protección de la familia en lo relativo a su organización y desarrollo, entre otras, podemos señalar las acciones de inconstitucionalidad promovidas contra reformas a los códigos civiles de Chiapas, Puebla y Nuevo León. En defensa de niñas, niños y adolescentes, la acción de inconstitucionalidad contra el Código Penal para el Estado de Michoacán con motivo de la alienación parental, y respecto del derecho a la identidad, por el cobro del registro de nacimiento. Finalmente, en defensa de migrantes, está la acción de inconstitucionalidad promovida contra Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco.

V. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDAS POR EL OMBUDSPERSON

El ejercicio de la facultad de presentar demandas de acción de inconstitucionalidad ha sido intensa y trascendental para la defensa de los Derechos Humanos, sin embargo, aún quedan algunos temas que resulta importante tener presente y por ello debe ponderarse las siguientes acciones de mejoramiento:

- Es conveniente que sea revisado el criterio asumido por nuestro Máximo Tribunal, de que en los casos en que una norma se abroga por la emisión de otra en la materia, solamente se pueden impugnar en aquellos casos que operan respecto de ella cambios, en caso contrario no hay posibilidad de analizar su constitucionalidad y convencionalidad, aunque porciones de la norma abrogada contenía vicios de constitucionalidad o convencionalidad que subsistirán al reproducirse en la nueva ley, por un criterio más formal que de fondo.
- Es deseable que los procedimientos internos para la atención de los juicios que existen en la SCJN puedan ser revisados para verificar si las normas impugnadas se encuentran aún vigentes, y en su caso, especialmente tratándose de normas tributarias, los expedientes puedan ser resueltos dentro de los términos de su vigencia, y no se dejen los juicios sin materia porque la vigencia ha fenecido y en consecuencia sobreesidos, como ha ocurrido respecto de la ley federal de remuneraciones y de leyes de ingresos locales y municipales.
- Debiera retomarse el precedente de que en algunos casos la SCJN haga consultas públicas en las cuales actores sociales, representantes de instituciones públicas, académicos y científicos comparecen ante ese Máximo Tribunal para discutir sobre los temas de gran relevancia que son



“Cien años de vida universitaria”

materia de los juicios, por ejemplo, como ocurrió en el caso de la acción de inconstitucionalidad 146/2007 relativa al aborto.

- Sería recomendable que la SCJN retome en otros juicios, el precedente que estableció durante la tramitación de la acción de inconstitucionalidad 105/2018 en contra de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, donde realizó una interpretación integral del texto constitucional en materia de derechos humanos y de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105, y concedió la suspensión de la ley impugnada; ello en casos donde la aplicación de la norma puede importar la violación de derechos humanos de difícil reparación. No escapa al conocimiento que en la acción de inconstitucionalidad 52/2019 y su acumulada 54/2019, el máximo tribunal determinó que la suspensión no procede, al existir disposición expresa de la ley en contrario, por lo que, en todo caso, sería deseable, que el poder legislativo abordara este análisis a la luz de la mayor protección de derechos humanos, tal y como lo mandata el artículo 1° de la Constitución.
- En diversos casos de acciones de inconstitucionalidad resueltas, si bien no se obtiene la votación calificada de 8 integrantes de la SCJN para determinar que una norma es inconstitucional, se emitieron 7 votos en favor, frente a 4 en sentido contrario, lo que conlleva que la norma siga vigente no obstante que una mayoría opinaba su expulsión del ordenamiento jurídico, lo que debería ponderarse con base en la mayor protección de derechos humanos y considerar una reforma al respecto.
- Incentivar la actividad de los organismos estatales de protección a derechos humanos en la interposición de las acciones de inconstitucionalidad en aras de defender los derechos humanos siempre que una norma general los ponga en riesgo.
- Y desde luego la legitimidad de esta atribución de los *ombudsperson* no solo es que esté en la Constitución y la ley, sino que la misma se ejerzan con objetividad, sin ideologías, o, sesgos, desde un análisis estrictamente jurídico.



La autonomía de instituciones públicas no jurisdiccionales de protección de derechos humanos

Dr. Jorge Ulises Carmona Tinoco

Investigador Titular «A» de Tiempo Completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e Investigador Nacional Nivel II (CONACYT).

Presentó la conferencia «La autonomía de instituciones públicas no jurisdiccionales de protección de derechos humanos» el 15 de febrero de 2022, como parte del Ciclo de Conferencias «La Defensa de los Derechos Humanos», realizado en el marco de la celebración del Centenario de la Universidad Autónoma de Yucatán.



Dr. Jorge Ulises Carmona Tinoco: La autonomía de instituciones públicas no jurisdiccionales de protección de derechos humanos

A la memoria del primer ombudsperson mexicano a nivel nacional, el insigne jurista Jorge Carpizo, a diez años de su lamentable y prematura partida.

SUMARIO: I. A manera de introducción: La importancia de los derechos humanos y su garantía. II. Recordando el origen y naturaleza del ombudsperson; III. Introducción de la figura del ombudsperson en México. IV. La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y el sistema no jurisdiccional de protección a los mismos: 1. Antecedentes directos, 2. La adición al artículo 102 apartado B de la Constitución Federal. La elevación del ombudsperson a rango constitucional y el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos. 3. Las reformas constitucionales de 1999 y de 2011 al artículo 102, apartado B, y al sistema de ombudsperson en México. V. La figura del ombudsperson al nivel internacional y la importancia de su autonomía como factor de reconocimiento. VI. Algunas reflexiones finales sobre la autonomía de los organismos públicos de defensa de los derechos humanos.

I. A MANERA DE INTRODUCCIÓN: LA IMPORTANCIA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SU GARANTÍA

La evolución histórica de larga data que llevó al reconocimiento de los derechos básicos de la persona sobre la base de la dignidad humana ha sido sumamente difícil y sinuosa, con avances, obstáculos y francos retrocesos. No obstante que cada etapa histórica está determinada por un contexto influenciado por diversos factores, se aprecian como elementos comunes la lucha por la supervivencia ante atrocidades y todo tipo de abusos por parte de quienes detentan poder, contra la injusticia, la opresión, la exclusión, la desigualdad y la inequidad, entre otras.

Sin duda los *derechos humanos*, la denominación más extendida en el mundo para referirse a los derechos básicos inherentes a toda persona por el sólo hecho de serlo, sin tener que cumplir o satisfacer ninguna otra condición, se han ido conformando por diversas capas imbricadas a lo largo del tiempo y del espacio, alentadas por acontecimientos e ideas de diversa índole a favor de la libertad y la igualdad.

Esto permite encontrar un *hilo conductor* que conecta, por ejemplo, documentos tan distantes como la Carta Magna de Juan Sin Tierra de 1215, con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que comparten una especie de «ADN» en común. Los derechos de la persona tuvieron un impulso definitivo al integrarse como partes indispensables de las constituciones de los países desde fines del siglo XVIII hasta nuestros días.



“Cien años de vida universitaria”

Esto fue a su vez determinante para posibilitar los consensos de su reconocimiento internacional, en particular a partir de las atrocidades cometidas por la Alemania Nazi en el contexto de la Segunda Guerra Mundial, lo que dio lugar al enorme edificio del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que tiene un sector sustantivo y otro instrumental o de protección. De esta manera, se ha dado una expansión y un desarrollo como ninguna rama del derecho internacional ha experimentado hasta ahora; así, podemos afirmar que los derechos humanos en la actualidad son un reflejo de la internacionalización de las constituciones y, a su vez, de manera refleja una constitucionalización del derecho internacional.

Una vía paralela a este desarrollo es la eficacia de los derechos, que nos lleva al tema de su protección, defensa y garantía. Esta vertiente ha sido estudiada en principio a través de la defensa de la Constitución, en el sector de garantía, y específicamente a través de la denominada jurisdicción constitucional de la libertad, que contempla los instrumentos predominantemente procesales para la eficacia de las normas constitucionales que protegen los derechos humanos.¹

La mayoría de los países depositaron inicialmente la protección de los derechos humanos en los órganos jurisdiccionales, de manera que por vía de controversias con ropaje judicial y a través de un proceso es posible plantear la ilegalidad o la inconstitucionalidad —ahora incluso la inconventionalidad— de normas, actos y omisiones de las autoridades que trasgredan los derechos humanos consagrados en sus respectivas constituciones.

La dinámica e incidencia de la protección jurisdiccional, aunada a factores poblacionales y políticos han hecho necesaria la existencia de otras alternativas que brinden un acceso más amplio para plantear los abusos de autoridad en contra de los derechos humanos, así como procedimientos más ágiles y menos formalistas que fueran una vía para dar soluciones a los problemas, sin que ello represente una tensión innecesaria entre los órganos del poder; dichas características eran satisfechas por una figura de antecedentes centenarios, el *ombudsman*, que fue expandiéndose y adaptándose de un órgano de vigilancia de la legalidad al servicio del Poder Legislativo, a otro a favor y asistencia de la población en la protección de sus derechos básicos ante actos u omisiones de naturaleza administrativa.

Surge así la figura hoy referida de manera neutra como *ombudsperson*, como una instancia con características distintivas del proceso jurisdiccional, su parte contrastante y a su vez complementaria por naturaleza, que se contempla en las constituciones para la protección de los derechos humanos. Algunos

¹ Véase a este respecto varios de los trabajos señeros de Héctor Fix-Zamudio: *Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano*, 2ª ed., Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala, México, 1998; *Protección Jurídica de los Derechos Humanos, Estudios Comparativos*, México, CNDH, 2ª Ed., 1999; *Latinoamérica: Constitución, Proceso y Derechos Humanos*, México, UDUAL-Miguel Ángel Porrúa, 1988.



rasgos distintivos de dicha figura dan cuenta de la importancia que ha venido adquiriendo. En primer término, puede conocer a partir de las quejas que recibe o de oficio, el procedimiento que sigue lo podemos calificar como una investigación administrativa y unilateral, esto es, se hace de los elementos (evidencias) para aclarar y comprobar los hechos y luego calificarlos jurídicamente a la luz de los derechos humanos; acepta la posibilidad de solución amistosa si las afectaciones a los derechos humanos o el carácter de estos lo permite; puede presentar quejas y denuncias por las irregularidades que encuentre con motivo de su investigación; las recomendaciones que presenta son públicas y no sólo van encaminadas a resolver el caso concreto, sino a prevenir su incidencia futura en general, y da seguimiento a sus pronunciamientos hasta su total conclusión.

La labor de protección de los derechos humanos, que implica en su vertiente más álgida investigar y calificar la actuación o el desempeño de las autoridades —de lo que pueden derivar señalamientos, responsabilidades administrativas o, en ocasiones, de carácter penal—, requiere ser llevada a cabo con objetividad, profesionalismo y eficacia, en un entorno libre de presiones de cualquier índole y de obstáculos. Así como los órganos jurisdiccionales requieren necesariamente de independencia e imparcialidad para llevar a cabo su labor, también los órganos de protección no jurisdiccional de los derechos requieren garantías para preservar su objetividad y autonomía.

Esta última es de tal importancia que se ha convertido en el parámetro de legitimidad y reconocimiento nacional e internacional de organismos de ese tipo. La autonomía es un concepto que tiene diversas aristas y en la labor de los *ombudsperson* se proyecta en diversas direcciones de acuerdo con sus acciones.

El presente trabajo busca ofrecer un panorama acerca de la protección de los derechos humanos a través del *ombudsperson*, haciendo especial énfasis en la manera en que debe entenderse la autonomía en su actuación, de *iure* y de *facto*, a fin de proveer algunos indicadores para determinar si una institución está cumpliendo a cabalidad con el trascendente mandato que tiene asignado en favor de las personas. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos recién cumplió 30 años de haber sido creada y en el 2022 se cumplen también tres décadas de su elevación a rango constitucional, lo que es un momento propicio para reflexiones como las que nos ocupa y a las que pretendemos abonar, así sea de manera modesta, con el presente trabajo.

II. RECORDANDO EL ORIGEN Y NATURALEZA DEL OMBUDSPERSON

La expresión sueca *ombudsman* —en adelante como dijimos referida como *ombudsperson*— no encuentra en el castellano una traducción exacta, pero frecuentemente, se le ha interpretado como «delegado», «representante», «defensor» e incluso «procurador». Como institución, no es de reciente creación en el mundo, tuvo su origen en Suecia, para ser precisos en la *Ley Constitucional sobre Forma de Gobierno* de



6 de junio de 1809, consagrando una práctica que desde el siglo XVI inició con la existencia de funcionarios que representaban al rey y posteriormente al órgano legislativo, encargados de supervisar la observancia de la legalidad de los actos de los funcionarios públicos.²

Las facultades del *ombudsperson* se encontraban establecidas en el artículo 96 de la mencionada Ley Fundamental de 1809, que establecía como tales:

controlar la observancia de las Leyes por los Tribunales y los Funcionarios, y demandar ante los tribunales competentes de acuerdo con las leyes, a aquellos que en ejercicio de su función hubieran, por parcialidad, favor o cualquier otro motivo, cometido ilegalidades o descuidado el correcto desempeño de los deberes propios de su cargo.³

Como se deduce de este precepto, las funciones del *ombudsman* se encaminaban a hacer efectiva la garantía de legalidad, esto es, vigilar y supervisar que la actuación de los funcionarios públicos no rebasase, en detrimento de las personas, las atribuciones que las Leyes les conferían. Desde su nacimiento, el *ombudsman*, se caracterizó por poseer una serie de principios,⁴ que lo distinguen perfectamente de otros medios de control de la legalidad.

- Como órgano podemos mencionar:
 - a) Su independencia, de los poderes públicos y de cualquiera otra instancia de la sociedad civil;
 - b) Su autonomía, que le permite organizarse internamente como mejor lo estime conveniente, y
 - c) La naturaleza técnica y no política del órgano.

- Desde el punto de vista de su titular, destaca:
 - a) Su designación hecha por el Parlamento, y
 - b) Su autoridad moral, cualidad que se asegura, entre otras cosas, por su no militancia partidista.

² Aguilar Cuevas, Magdalena, *El Defensor del Ciudadano (Ombudsman)*, México, Facultad de Derecho de la UNAM-Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991, pp. 21-23; Véase también Fix-Zamudio, Héctor, «Reflexiones Comparativas sobre el Ombudsman», en su obra *Protección Jurídica de los Derechos Humanos*, Estudios Comparativos, México, CNDH, 1991, pág. 191.

³ Maiorano, Jorge Luis, «El Ombudsman o Defensor del Pueblo como Sistema de Protección de los Derechos Humanos en Latinoamérica», en la obra colectiva *Compilación de trabajos académicos del Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos (1983-1987)*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1989, pág. 160.

⁴ Cfr. Aguilar Cuevas, Magdalena, *op.cit.*, nota 2, págs. 23-25.



- Desde la perspectiva del procedimiento y sus resoluciones, sobresale:
 - a) La agilidad y rapidez en la solución de la controversia planteada a su consideración;
 - b) La ausencia de solemnidad y el antiformalismo en el desarrollo de sus trámites y procedimientos internos;
 - c) El carácter no vinculatorio o coactivo de sus resoluciones, y
 - d) La obligación de rendir informes periódicos al Parlamento sobre los resultados de sus trabajos y responsabilidades.

Un siglo después de haber surgido constitucionalmente en Suecia, la Institución del *ombudsman* empezó a ser recogida por otros ordenamientos nacionales de Escandinavia y del resto de Europa.⁵ Los indiscutibles avances y beneficios que el ejercicio de esta función proporciona hicieron que la figura del *ombudsman* trascendiera a un gran número de países.

Maiorano⁶ señala que la fulgurante expansión del *ombudsman* obedeció a dos razones principalmente, una de ellas fue el intervencionismo estatal, que provoca continuos conflictos entre la autoridad y la libertad, y la segunda es la insuficiencia de los mecanismos tradicionales de control que hoy en día no han servido para frenar los constantes abusos de poder. Indudablemente, cada Estado Nacional ha adoptado la figura del *ombudsman* de acuerdo con su realidad y particulares circunstancias. La Institución se ha especializado y adquirido diversos matices, hoy se encuentra el *ombudsman* de los consumidores, el bancario, el del *ANTI-TRUST*, el de la igualdad de sexos, el militar, el judicial, el universitario, entre otros.⁷ A tal grado ha avanzado esta figura que incluso se ha llegado hablar del fenómeno de la *ombudsmanía* y la particular forma de aproximación de la actividad en la solución de los problemas, ha dado lugar al verbo *ombudsing* como una forma de mediación.

Estas notas características de la figura que nos ocupa, sirvieron de base para un paso más en su evolución que es su perfil como garante no jurisdiccional de los denominados derechos fundamentales, al ser recogida en la Constitución Portuguesa y Española de 1976 y 1978, respectivamente, dando lugar a las figuras del promotor de la justicia y del defensor del pueblo, también respectivamente —lo que ha sido

⁵ Entre los ordenamientos escandinavos que consagraron la institución se encuentran: la Constitución de Finlandia de 1919 y posteriormente las legislaciones de Noruega (1952) y Dinamarca (1953). Para una visión completa de la expansión y evolución del *ombudsman* en el mundo pueden consultarse Fix-Zamudio, Héctor, op. cit., nota 2 págs. 187-213; Aguilar Cuevas, Magdalena, op. cit., nota 2, págs. 39 y ss.

⁶ Maiorano, Jorge Luis, op. cit., nota 3, págs. 163 y ss.

⁷ Una visión panorámica sobre estas variantes del Ombudsman puede consultarse en la obra ya citada de Magdalena Aguilar Cuevas, *El Defensor del Ciudadano (Ombudsman)*, nota 2, págs. 33-38.



denominado como el modelo ibérico del *ombudsman*— como instancias consagradas constitucionalmente de protección de los llamados derechos fundamentales frente a la administración. Es así que la figura comienza a difundirse y adoptarse en América Latina, y a recogerse constitucionalmente, como una vía para la protección de los derechos humanos previstos en las propias constituciones; en opinión de Fix-Zamudio, no obstante la expansión de la institución esta fue tardía en Latinoamérica, lo que habría ocurrido porque los estudios sobre la misma datan apenas de 1961, lo que impedía conocer adecuadamente los beneficios de la institución.⁸

III. INTRODUCCIÓN DE LA FIGURA DEL OMBUDSPERSON EN MÉXICO

En México, si bien podemos señalar como antecedente remoto la Procuraduría de Pobres creada en 1847, producto de las ideas de Ponciano Arriaga⁹, es hasta las últimas dos décadas del siglo XX que se inicia la introducción del *ombudsman* a nuestro país. Esta evolución inició con apoyo previo de la doctrina nacional que proporcionó estudios sobre dicha institución¹⁰, los que propiciaron su establecimiento al nivel de las entidades federativas e incluso de los municipios, antes de tener vida en el ámbito Federal y en la Ley Fundamental.

Cabe destacar que desde mediados del siglo XIX, la tutela de los derechos fundamentales se realizaba a través del juicio de amparo, que desde su establecimiento a nivel nacional en el Acta de Reformas de 1847 siguiendo el antecedente marcado por la Constitución yucateca de 1841, así como su posterior consolidación en los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857, se convirtió en el instrumento jurisdiccional de protección de los entonces denominados *derechos del hombre*.¹¹

En el siglo XX con motivo de la Revolución mexicana que derivó en una nueva Constitución, se generó un nuevo paradigma de derechos y del amparo como instrumento de garantía del mismo. En efecto, el cambio de denominación a *garantías individuales* que se propuso en el proyecto de Constitución presentado por Carranza al Congreso Constituyente, encerraba una nueva concepción acerca de los

⁸ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, «Posibilidad del Ombudsman en el Derecho Latinoamericano», en *Latinoamérica: Constitución, Proceso y Derechos Humanos*, México, UDUAL-Miguel Ángel Porrúa, 1988, pp. 444 y ss.

⁹ El proyecto de Ponciano Arriaga puede consultarse en: *CNDH, Antología de Clásicos Mexicanos de los Derechos Humanos*, México, CNDH, 1991, págs. 41-64.

¹⁰ Entre los trabajos más destacados sobre el tema se encuentran los de Fix-Zamudio, Héctor, en sus obras: *Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano*, 2ª ed., Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala*, México, 1998; *Protección Jurídica de los Derechos Humanos, Estudios Comparativos*, México, CNDH, 2ª Ed., 1999; *Latinoamérica: Constitución, Proceso y Derechos Humanos*, México, UDUAL-Miguel Ángel Porrúa, 1988; así como los trabajos de Jorge Carpizo, primer titular de la institución y quien en la práctica le dio un gran impulso, en su *Derechos Humanos y Ombudsman*, México, CNDH-UNAM, 1993.

¹¹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, «La Suprema Corte de Justicia y el Juicio de Amparo» en *Ensayos sobre el Derecho de Amparo*, 3ª ed., México, PORRÚA-UNAM, 2003, págs. 469 y ss.



derechos, así como de la manera de hacerlos efectivos por vía del amparo. En el discurso pronunciado por Carranza en la sesión inaugural del Congreso Constituyente el 1º de diciembre de 1916¹², dedicó una buena parte del mismo a lo que acusaba como ineficacia de los derechos y el desbordamiento del amparo en su cometido, y señaló al respecto:

... nuestro código político tiene en general el aspecto de fórmulas abstractas en que se han condensado conclusiones científicas de gran valor especulativo, pero de las que no ha podido derivarse sino poca o ninguna utilidad positiva.

En efecto, los derechos individuales que la Constitución de 1857 declara que son la base de las instituciones sociales, han sido conculcados de una manera casi constante por los diversos gobiernos que desde la promulgación de aquella se han sucedido en la República; las leyes orgánicas del juicio de amparo ideado para protegerlos, lejos de llegar a un resultado pronto y seguro, no hicieron otra cosa que embrollar la marcha de la justicia, ...

A corregir ese mal tienden las diversas reformas que el Gobierno de mi cargo propone, respecto a la sección primera del título primero de la Constitución de 1857, y abrigo la esperanza de que con ellas y con los castigos severos que el Código Penal imponga a la conculcación de las garantías individuales, se conseguirá que los agentes del poder público sean lo que deben ser: instrumentos de seguridad social, en vez de ser lo que han sido, los opresores de los pueblos que han tenido la desgracia de caer en sus manos.

Durante los debates sobre el proyecto de Constitución, la intervención del Diputado Macías deja más luces acerca del porqué del cambio respecto al artículo 1º de la Constitución de 1857, que recordemos señalaba en su parte conducente «Los derechos naturales del hombre, son la base de las instituciones sociales»:

Como la Constitución no hace la enumeración de los derechos naturales, todo el mundo creyó ver en esto, que no había derecho que no estuviera aprobado por la Constitución; de manera que no solamente se creyó que estaban aprobados los derechos propiamente fundamentales; sino que estaban comprendidos todos los derechos secundarios y políticos y de ese error surgieron múltiples dificultades. El derecho individual quiso extenderse a otra clase de derechos y la justicia federal se vio de tal manera solicitada, que era imposible que pudieran resolverse todas las cuestiones que con este motivo se presentaron... Las constituciones no necesitan declarar cuáles son los derechos; necesitan garantizar de la manera más completa y más absoluta todas las manifestaciones de la libertad. Por eso deben otorgarse las garantías individuales, y esto es lo que se ha hecho en el artículo que esta discusión.

¹² El mismo puede consultarse en Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LXIII Legislatura. Venustiano Carranza frente al Congreso Constituyente, Archivo Histórico de su Proyecto de Reformas, Intervenciones y Comunicaciones, México, LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, México, 2016.



Finalmente, el texto del Título Primero, Capítulo I, se denominó «De las garantías individuales» y el artículo 1º fue aprobado por unanimidad, tal como se encontraba redactado en el propio proyecto de constitución presentado por Carranza, en los siguientes términos: «Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.» En concordancia, el artículo 103, fracción I, de la Constitución en los términos en que fue aprobado señaló: «Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales».

Desafortunadamente, el juicio de amparo se habría tornado con los años en un instrumento en exceso técnico e inaccesible, que lo habían alejado del alcance de un numeroso sector de la población, creando así la necesidad de contar con nuevos mecanismos ágiles y flexibles que permitieran la protección efectiva de los derechos, pero no sólo de las garantías individuales, sino también de los derechos previstos en los tratados internacionales que México comenzó a ratificar en la década de los años ochenta del siglo pasado.

Por otra parte, si bien México participó activamente en los trabajos para la adopción, tanto de la Declaración Universal, como de la Americana, consideramos como especialmente relevante a manera de punto de partida en la adopción de compromisos internacionales en materia de derechos humanos en la década de los años ochenta del siglo pasado¹³, entre los que se encuentran:

1. Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), de fecha 28 de abril 1981.
2. Convención Interamericana sobre la concesión de los Derechos Políticos de la Mujer, publicada en el DOF de fecha 29 de abril 1981.
3. Convención sobre Asilo Territorial, publicada en el DOF de fecha 4 de mayo de 1981.
4. Convención Americana sobre los Derechos Humanos, publicada en el DOF de fecha 7 de mayo de 1981.
5. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, publicada en el DOF de fecha 12 de mayo de 1981.
6. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, publicado en el DOF de fecha 12 de mayo de 1981.

¹³ Con motivo de dicho acontecimiento, fueron celebradas en la UNAM, en el mes de abril de 1981, importantes mesas redondas, los trabajos expuestos fueron compilados en la obra Los Tratados sobre Derechos Humanos y la Legislación Mexicana, México, UNAM, 1981.



7. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicado en el DOF de fecha 20 de mayo de 1981.

Posteriormente, se ratificaron la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, publicada en el DOF el 6 de marzo de 1986, la Convención Americana para Prevenir y Sancionar la Tortura, que entró en vigor para México el 22 de junio de 1987, fecha en que se ratificó —publicada en el DOF de 1º de septiembre de 1987—, y la Convención sobre Derechos del Niño, publicada en el DOF de fecha 25 de enero de 1991. Desde entonces la adopción de compromisos internacionales por parte de México ha sido constante y muy amplia.

Por su parte, se abrió paso la gradual introducción del *ombudsperson* en México, como lo evidencian los ejemplos del establecimiento de las instancias públicas siguientes¹⁴:

- a) Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León (1979).
- b) Procuraduría de Vecinos del Municipio de Colima (1983).
- c) Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM (1985).
- d) Procuraduría para la Defensa del Indígena del Estado de Oaxaca (1986).
- e) Procuraduría Social de la Montaña, del Estado de Guerrero (1987).
- f) Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes (1988).
- g) Defensoría de los Derechos de los Vecinos del Estado de Querétaro (1988).
- h) Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal (1989).

Con justa razón se podría argumentar que no todos los organismos citados con anterioridad responden estrictamente al modelo del *ombudsman* sueco, y que algunos de ellos no se desarrollaron de manera eficaz, no obstante, a pesar de ello consideramos que forman parte importante de una evolución que tuvo un momento cumbre con la reforma al artículo 102 Apartado B de la Constitución Federal, de la cual hablaremos párrafos más adelante.

IV. LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (CNDH) Y EL SISTEMA NO JURISDICCIONAL DE PROTECCIÓN A LOS MISMOS

1. Antecedentes directos.

¹⁴ El análisis de la organización y funcionamiento de este tipo de órganos, así como una compilación bastante completa de la legislación que los reguló puede consultarse en la obra de Magdalena Aguilar Cuevas, *El Defensor del Ciudadano (Ombudsman)*, op. cit., nota 2, págs. 116 y ss.



Desde los mismos inicios de la administración del entonces presidente Carlos Salinas, resultó evidente la necesidad de que México avanzara en la ampliación y perfeccionamiento de sus instrumentos jurídicos para procurar una mejor defensa y tutela de los Derechos Humanos. México en cierto sentido estaba a la zaga de la corriente internacional que paulatinamente había incorporado la figura del *ombudsman* a sus respectivos órdenes jurídicos.

La más inmediata respuesta del Gobierno de la República fue la creación el 2 de diciembre de 1988, dentro de la Secretaría de Gobernación, de una Dirección General de Derechos Humanos, encargada de atender las reclamaciones ciudadanas por violaciones a las garantías y prerrogativas fundamentales; así como la promoción y salvaguarda de los derechos humanos.¹⁵ Esta Dirección General constituye el antecedente más próximo de la CNDH.

Como ya mencionamos, a nivel local, y municipal incluso, se habían desplegado en el país esfuerzos en el sentido apuntado, aunque sus efectos, por lo general, no abarcaron un radio de acción importante ni verdaderamente trascendente en la vida social, sin embargo, tuvieron el gran mérito de ir abriendo camino a la figura del *ombudsperson* más allá del terreno propiamente académico.

Esto motivo la expedición de un decreto de fecha 6 de junio de 1990, mediante el cual se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos y se nombró como su primer presidente al eminente jurista Jorge Carpizo. En los términos de dicho acto administrativo, la naturaleza de la Comisión Nacional sería la de un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, y su responsabilidad la de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa a los Derechos Humanos.

Para cumplir el propósito mencionado, se le facultó para instrumentar mecanismos de prevención, atención y coordinación para salvaguardar los derechos humanos de los mexicanos y de los extranjeros que se encontrasen en el territorio nacional, esto último en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.¹⁶ De manera muy específica se otorgó competencia a la CNDH, además de conocer y decidir sobre quejas en casos específicos, para elaborar y ejecutar los programas de atención y seguimiento a los reclamos sociales sobre Derechos Humanos.

En el mes de agosto del mismo año fue expedido el Reglamento Interno de la CNDH, la cual estaría a cargo de un presidente nombrado por el titular del Ejecutivo Federal, asistido de un Consejo formado por

¹⁵ Dicha Dirección fue establecida en el artículo 15 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, de fecha 13 de febrero de 1989. Al respecto, puede consultarse la obra de Estrada Julio, Alexei, *El Ombudsman en Colombia y en México, una perspectiva comparada*, número 7 de la colección Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994, pág. 33.

¹⁶ Artículo 41 del Decreto que fue publicado en el DOF de fecha 6 de junio de 1990.



personalidades de la sociedad civil de reconocido prestigio en el medio, y con la capacidad para proponer directrices y lineamientos para el trabajo de la institución.

La Comisión de acuerdo con el decreto de 6 de junio se componía de un presidente, un secretario técnico del Consejo, un secretario ejecutivo, un visitador y el Consejo Honorario, como órganos principales. Los informes del presidente de la Comisión eran semestrales y se presentaban únicamente al titular del Ejecutivo.

Con este estatuto jurídico la Comisión Nacional empezó a laborar; el inicio de las actividades de la CNDH no resultó sencillo, las críticas no se hicieron esperar: hubo quien consideró que su naturaleza de organismo desconcentrado restaría a la Comisión la independencia necesaria para cumplir auténticamente su responsabilidad; otros creyeron que la única misión del organismo sería maquillar la imagen de México en el extranjero y algunos más, la vieron como una moda efímera y pasajera. También encontró la resistencia de los defensores incondicionales del Amparo, quienes alzaron su voz por considerar a la Comisión un atentado contra dicho instrumento como vía judicial de protección de las garantías individuales.

Ante este panorama compuesto de incertidumbres, cuestionamientos, incredulidades y expectativas, la Comisión Nacional logró consolidarse de manera notoria gracias a su desempeño, así como eficacia, lo que le ganó ser cada vez más aceptada por los diversos sectores de la sociedad.

2. La adición al artículo 102 apartado B de la Constitución Federal. La elevación del ombudsperson a rango constitucional y el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos

La aceptación de la CNDH entre los diversos sectores de la sociedad determinó, entre otros factores, que el 28 de enero de 1992 se publicará en el Diario Oficial de la Federación un decreto por el que se reformó el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El objeto de la reforma consistió en la adición de un apartado B al citado precepto constitucional para crear un sistema novedoso de protección de los Derechos Humanos, bajo la modalidad del *ombudsperson*.

El contenido original del artículo 102 Constitucional, hacía referencia a la organización y funcionamiento del Ministerio Público de la Federación y algunas de las principales responsabilidades del entonces Procurador General de la República, esto se concentró en lo que ahora es el Apartado A del mencionado precepto, mientras que lo atinente a la Comisión Nacional quedó en el apartado B.

El texto del apartado B del artículo 102 constitucional era el siguiente:

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden



Dr. Jorge Ulises Carmona Tinoco: La autonomía de instituciones públicas no jurisdiccionales de protección de derechos humanos

jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas, autónomas, no vinculatorias, y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

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

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

Llama la atención para efectos de la *autonomía* que la misma se centró como una característica de las recomendaciones, lo que da idea que estas no deben elaborarse, ni dictarse, como resultado de la labor del organismo en ejercicio de sus procedimientos, sin injerencia externa alguna.

De esta manera, se dio pie a la creación del denominado sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, integrado por un organismo al nivel nacional y por organismos locales en cada una de las entidades federativas y en el entonces Distrito Federal, hoy una más de estas. Los medios de impugnación previstos permiten desde entonces a la Comisión Nacional conocer a manera de un órgano de segunda instancia, con respecto a actos u omisiones de las instancias locales.

De esta suerte, cada una de las Entidades Federativas debe contar con un organismo público protector de los derechos humanos, que tenga las características propias que la Constitución señala, y que conocerá de presuntas violaciones a los derechos humanos provenientes de autoridades o servidores públicos del respectivo fuero común.

Algunos meses después de la reforma constitucional de enero de 1992, se expidió la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual fue publicada en el DOF de fecha 29 de junio de 1992, misma que ha tenido numerosas reformas. Posteriormente, con fecha 12 de noviembre de 1992, se publicó en el DOF el nuevo Reglamento Interno de la Comisión Nacional, el cual desarrolla el contenido de la ley. Estos dos ordenamientos conjuntamente con el artículo 102 constitucional, apartado B, son la base normativa inicial de la CNDH, con diversas reformas a la fecha.¹⁷

La ley de la CNDH señaló en su artículo 2o. su naturaleza jurídica de ser un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objeto esencial es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano. Esto último permite incluir también a los derechos derivados de los tratados internacionales de

¹⁷ Sobre la evolución normativa de la CNDH hasta ese entonces, es especialmente útil consultar: López Chavarria, José et. al., *Evolución Normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1993.



derechos humanos de los que México es parte, es más, la elevación a rango constitucional del organismo nacional significó la incorporación por vez primera en el texto de la carta magna del término derechos humanos.

Algunos de los avances del nuevo marco jurídico de la CNDH, luego de su recepción constitucional, pueden resumirse de la siguiente manera¹⁸:

- a) La Comisión Nacional deja de ser un organismo desconcentrado para convertirse en organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios.
- b) La designación del presidente de la Comisión Nacional se llevaba a cabo por el presidente de la República y sometida a la aprobación de la Cámara de Senadores, o en los recesos de esta a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. El presidente de la Comisión Nacional durará en su encargo cuatro años y podrá ser designado exclusivamente para un segundo período.
- c) La Comisión Nacional, por conducto de su presidente y previa consulta con el Consejo, puede declinar su competencia en un caso determinado cuando así lo considere conveniente para preservar la autonomía y autoridad moral de la institución.
- d) Los visitadores generales tienen la facultad de solicitar en cualquier momento que se tomen medidas precautorias o cautelares, para evitar la consumación irreparable de violaciones a derechos humanos.
- e) El presidente de la Comisión Nacional, los visitadores generales y los visitadores adjuntos estarán dotados de fe pública.
- f) El presidente de la Comisión Nacional debía enviar un informe anual tanto al Congreso de la Unión como al titular del Ejecutivo Federal sobre las actividades que se hayan realizado en el periodo respectivo. Dicho informe debía ser ampliamente difundido en la sociedad. Con motivo del informe, ninguna autoridad o servidor público podía dar instrucciones a la Comisión Nacional.
- g) La ley de la Comisión Nacional previó dos recursos llamados de queja e impugnación, mediante los cuales se puede solicitar, en segunda instancia, la intervención de la CNDH. Estos recursos proceden por actos u omisiones de las comisiones estatales, en el primer

¹⁸ A este respecto pueden consultarse las siguientes obras: Carpizo, Jorge, *Derechos Humanos y Ombudsman*, México, UNAM-CNDH, 1993; Rabasa Gamboa, Emilio, *Vigencia y Efectividad de los Derechos Humanos en México, Análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, México, CNDH, 1992.



caso, o por el contenido o falta de cumplimiento de sus Recomendaciones, en el segundo (artículos 51 a 65 de la ley de la CNDH).

Mediante los recursos mencionados, se garantiza la realización del acceso a la justicia *grosso modo* y se articula el sistema en su conjunto. La alusión a la prevalencia de la autoridad moral del organismo.

Para efectos del tema que nos ocupa, no basta con afirmar normativamente la autonomía, sino también que la misma tenga un marco que proteja y garantice; en nuestra opinión, por supuesto la personalidad jurídica del organismo, así como contar con patrimonio propio son indicadores de que el desempeño no se ve condicionado a los criterios de alguna otra instancia ni tampoco la planeación o aplicación de recursos depende de las metas, programas o asignaciones de otra dependencia, que no sean la atinentes a la asignación los mismos vía los procedimientos constitucionales y legales atinentes.

En la designación del titular se genera un equilibrio importante de control inter orgánico al ejercer el Senado la ratificación o no de la propuesta del Ejecutivo. La alusión expresa a la preservación de la autonomía y autoridad moral del organismo, dan cuenta de un asidero normativo que fortalece a estas, pues permite al titular de la institución señalar la existencia de presiones o injerencias en su labor.

El hecho de que los visitantes posean fe pública, es otra muestra de fortalecimiento de la autonomía del organismo que permite reforzar legalmente el desempeño de la labor de sus integrantes, misma que de inicio se entiende de buena fe y, para ello, se le refuerza en el sentido de que aquello que presencien o documenten en ejercicio de sus atribuciones de interpretación tiene a su favor la fe pública por disposición de la propia ley, como evidencias integrantes del expediente formado para su eventual decisión. Esto también funciona a efecto de desincentivar a las autoridades o personas que se atrevieran a ejercer presión o intervenir en el ejercicio de sus funciones, pues además tiene la posibilidad de interponer quejas administrativas e incluso denuncias por la posible comisión de delitos.

La declaración expresa de que con motivo del informe que presente el presidente de la CNDH no debe recibir instrucción de autoridad alguna, sobre qué decir, no decir o cómo informarlo, es una forma de preservar la autonomía de la institución y, con ello, su legitimidad y credibilidad ante la sociedad.

3. Las reformas constitucionales de 1999 y de 2011 al artículo 102 apartado B, y al sistema de «ombudsperson» en México

El esquema descrito en el apartado anterior no ha permanecido inalterado, pues ha habido diversos cambios a lo largo del tiempo sobre el sistema no jurisdiccional, como son las reformas constitucionales sustantivas de 1999 y de 2011.¹⁹

¹⁹ La reforma de 2016 fue para adaptar la Constitución al nuevo estatus del Distrito Federal como entidad federativa.



a) *La reforma constitucional de 1999, el otorgamiento de autonomía constitucional a la CNDH*

Una de las grandes reformas al sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos previsto en la Constitución fue publicada en el DOF de fecha 13 de septiembre de 1999, misma que consistió en el otorgamiento constitucional de autonomía de gestión y presupuestaria a la Comisión Nacional, a partir de entonces «de los Derechos Humanos», además de otros cambios importantes, entre ellos, la forma de designación del titular del organismo y de los integrantes del Consejo Consultivo, así como la duración en el cargo.

A partir de la reforma, el nombramiento del titular del organismo sería enteramente parlamentario y correspondería al Senado, por voto de las dos terceras partes de los miembros presentes o en sus recesos por la Comisión Permanente. La duración del cargo sería de cinco años, con posibilidades de reelección por una sola ocasión, y su remoción sólo procedería vía la tramitación de juicio político. El informe anual de actividades del organismo ahora sería presentado a los Poderes de la Unión.

La reforma constitucional sin duda representa una garantía del más alto nivel a la autonomía del organismo y es una forma de reconocimiento a la manera en que el mismo se había conducido desde su creación y la importancia que venía adquiriendo su labor. Sin duda alguna, con el nombramiento parlamentario del titular de la institución, sin la intervención del Ejecutivo, se da un paso formal y definitivo hacia el modelo último de la figura del *ombudsperson*, esto es, aquel de origen parlamentario para la vigilancia de la administración.

Asimismo, la autonomía se ve también fortalecida al arropar a su titular de las garantías de las magistraturas más altas, de manera que la revocación de su nombramiento no esté sujeto sino a la responsabilidad derivada del juicio político por violaciones graves a la Constitución, así como también sujetar la procedencia de acusaciones penales a la declaración de procedencia previa de las instancias legislativas. De igual manera, de manera correspondiente con la autonomía constitucional, el informe de actividades debe ser rendido a cada uno de los Poderes de la Unión.

Otro ángulo que trajo consigo la adopción y evolución de la figura es que conforme fue adquiriendo su lugar dentro de las constituciones —de lo que México no es excepción y a ello contribuyó el reconocimiento de autonomía— hay una especie de giro, o modulación de la tradicional división de poderes, pues el *ombudsperson* no se sitúa en alguno de los sectores tradicionales del poder: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sino como una instancia a favor y para las personas, primero ante los actos de la administración y después, como vimos a partir de 2006, también del propio legislador por vía de las acciones de control abstracto de constitucionalidad.



b) *La reforma constitucional de 2011, el fortalecimiento de los organismos no jurisdiccionales de derechos humanos.*

El sector constitucional de la protección no jurisdiccional de los derechos humanos (artículo 102, apartado B), fue objeto de varios cambios con motivo de la trascendente reforma constitucional de 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos²⁰, algunos de los cambios significaron nuevas atribuciones y competencias, y se fortaleció la autoridad y eficacia de las recomendaciones. Las cuales precisamos a continuación:

- Se amplió el rango de hipótesis para presentar controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad —previsto como dijimos desde el 2006—, posibilitando por una parte plantear la violación a derechos humanos previstos en los tratados internacionales y, por la otra, impugnar incluso la aprobación de aquellos que trasgredan los derechos.

Esto se refiere a las figuras previstas en el artículo 105 constitucional, cuya resolución corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno, las denominadas *controversias constitucionales* (contempladas para resolver conflictos de atribuciones y competencias entre diversas autoridades), que proceden cuando resulten en violaciones a la Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte (artículo 105, fracción I).

En el caso de las acciones de inconstitucionalidad (artículo 105, fracción II), estas tienen por objeto resolver controversias sobre la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, pero las que pueden interponer la Comisión Nacional de los Derechos Humanos proceden en contra de leyes federales o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte (lo que está en armonía con el artículo 15 constitucional).

²⁰ Se ha generado una abundante doctrina acerca del estudio y explicación del significado y alcance de las reformas y sus elementos, véase a este respecto, entre otros, García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez, Julieta, *La Reforma Constitucional sobre Derechos Humanos* (2009-2011), México, Porrúa-UNAM, 2011; Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Las Reformas en Derechos Humanos, Procesos Colectivos y Amparo como Nuevo Paradigma Constitucional*, 2ª edición, México, Porrúa-UNAM, 2013; Carbonell Sánchez, Miguel y Salazar Ugarte, Pedro, *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: Un Nuevo Paradigma*, México, UNAM, 2011.



Los organismos locales de protección de los derechos pueden interponerlas por similares motivos contra de leyes expedidas por las Legislaturas; el organismo garante del acceso a la información pública y la protección de los datos personales, puede interponerlas contra leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales que vulneren tales derechos, y los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, por los mismos motivos contra leyes expedidas por las Legislaturas locales.

- a) Se dotó de atribuciones a la Comisión Nacional para conocer la investigación de violaciones graves a los derechos humanos, lo que estaba asignado originalmente a la SCJN vía la facultad de investigación que tenía concedida.
- b) Se retiró de las hipótesis de incompetencia de estos organismos los asuntos laborales, por lo que ahora pueden conocer de quejas de naturaleza administrativa por violación a ese amplio grupo de derechos.
- c) Se exigió a las autoridades funden, motiven, y hagan pública, en su caso, la negativa de aceptar o cumplir las recomendaciones que les dirijan las comisiones de derechos humanos, y se agregó la posibilidad de que las autoridades comparezcan ante los órganos legislativos correspondientes a explicar los motivos de su negativa.

La reforma constitucional de derechos humanos de 2011 sin duda tuvo como buena parte de su objeto el fortalecimiento de la protección no jurisdiccional de los derechos humanos, ampliando la protección de los derechos laborales, su participación como ente autónomo en los planteamientos sobre acciones y controversias constitucionales, así como el reforzamiento de la atención de las recomendaciones, con la intervención de los órganos legislativos. El ejercicio de las nuevas atribuciones debe sin duda honrar la autonomía de la que deben estar dotados estos organismos y son una manera también de sondear si en efecto se están llevando a cabo las atribuciones asignadas de manera eficaz.

V. LA FIGURA DEL OMBUDSPERSON AL NIVEL INTERNACIONAL Y LA IMPORTANCIA DE SU AUTONOMÍA COMO FACTOR DE RECONOCIMIENTO

Desde el ángulo internacional, la figura del *ombudsperson* no pasó desapercibida desde los albores del derecho internacional de los derechos humanos, pues se ha hecho notar que desde 1946, incluso antes de la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Consejo Económico y Social consideró el tema de las instituciones nacionales, invitando a los estados a crear comités nacionales de derechos humanos.



Algunas décadas después de los trabajos en el seno de las Naciones Unidas donde tuvieron cabida dichas instituciones, se comenzó a tener una importante red, que cristalizó su labor con los denominados Principios relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos, mejor conocidos como «Principios de París», adoptados por la Asamblea General de la ONU en 1993²¹, así como la conformación de un cuerpo de promoción y evaluación de la aplicación de tales principios, conocido como la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI, por sus siglas en inglés).

Los Principios de París establecen reglas en diversos rubros, como son: competencias y atribuciones (que su labor central sea la defensa y promoción de los derechos humanos en sus diversas aristas); composición y garantías de independencia y pluralismo (su integración y nombramientos debe ser amplia, plural y representativa de los sectores de la población, así como debe existir estabilidad en el mandato); modalidades de funcionamiento (se refiere al necesario ejercicio libre de la función en virtud de su mandato); principios complementarios sobre comisiones dotadas de competencia cuasi jurisdiccional (se refieren a la conducción de los procedimientos para analizar y resolver quejas, así como las diversas maneras de resolución de los asuntos).

Los ejercicios de supervisión que lleva a cabo la Alianza, dividen a las instituciones en diversas categorías, hayan o no solicitado su incorporación a la misma y cumplan o no completamente con los Principios de París. La categoría más alta es la que corresponde a la acreditación «A», para aquellas instituciones que cumplen a cabalidad con los mencionados principios.

Los beneficios de las INDH Miembros (aquellas que tienen completa conformidad con los Principios de París, con acreditación clase «A») —cada cinco años se lleva a cabo el ejercicio de revisión de acreditación) poseen un reconocimiento en la comunidad internacional (por ejemplo, el derecho de asiento y a hablar en el Consejo de Derechos Humanos), una voz fortalecida internacionalmente, la posibilidad de jugar un rol activo en la toma de decisiones y desarrollo de políticas en la GANHRI, acceso a sus servicios (por ejemplo, foro para intercambiar buenas prácticas, desarrollar conocimientos, compartir experiencias y redes), o acceso a la cooperación de cuestiones de preocupación común.

Es importante destacar ciertas características distintivas que se asocian a las instituciones con clase «A», como son:

²¹ *Principios de París* producto del Taller Internacional sobre Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de Derechos Humanos que tuvo lugar en París del 7 al 9 de Octubre de 1991, luego adoptados por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, mediante la resolución 1992/54 y por Resolución de la Asamblea General 48/134, 1993.



- a) Autonomía en el desempeño de su labor, esto es, aun cuando forman sin duda parte del Estado, no así del gobierno.
- b) La amplia legitimación para acudir a dichas instancias, la ausencia de formalismos, y la manera de aproximarse a la solución de los asuntos.
- c) La naturaleza no vinculante de sus resoluciones o recomendaciones, pues se trata de una «magistratura de opinión», diversa a resoluciones jurisdiccionales derivadas de un proceso donde impera el *contradictorio*.

A la par de la labor de la Alianza, hay que mencionar que de manera periódica existen resoluciones y pronunciamientos en el marco de la ONU, sobre la importancia que tienen este tipo de instituciones en la protección de los derechos humanos, alentando a los países a establecerlas y a proteger y fortalecer la independencia (autonomía) de las mismas.²²

VI. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES SOBRE LA AUTONOMÍA DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Desde nuestro punto de vista, considerando una perspectiva teórica, el «éxito» de este tipo de instituciones no jurisdiccionales tiene mucho que ver con la manera de aproximación a los casos, pues la labor del *ombudsperson* tiene marcadas diferencias con la figura jurisdiccional, lo que ha hecho que se difunda aún más como una manera de aproximación a un conflicto de lo que podemos destacar en general:

- El *ombudsperson*, a diferencia de los jueces, no está enfocado a la mera aplicación del derecho ante un caso determinado, sino a la solución de un problema o situación poniendo en el centro a las personas, lo que da un mayor panorama para analizar los hechos y un alcance más amplio para efecto de sus determinaciones.
- El *ombudsperson* realiza una investigación unilateral y tiene diversos medios a su alcance para hacerse de los elementos fácticos a considerar. Por supuesto, la autoridad señalada como responsable es escuchada y tiene amplias posibilidades de allegar elementos para sustentar su posición, pero no es un *contradictorio*, pues no se decide a partir de la posición de las partes, sino de las evidencias del expediente.
- Se cuenta con la posibilidad de llegar a una solución amistosa o culminación anticipada, siempre considerando los derechos de la víctima y, por supuesto, algunos tipos de violaciones a los derechos humanos están excluidas.

²² Dichas resoluciones y pronunciamientos pueden consultarse en: <https://ganhri.org/un-resolutions-on-nhris/>



- Pueda presentar quejas y denuncias si encuentra irregularidades o la comisión de delitos por parte de las autoridades, a las que da seguimiento.
- En sus recomendaciones se ocupa de señalar lo conducente a la reparación integral, lo que le permite algo que no se ha logrado —pero debiera hacerse— en los casos por ejemplo del amparo, que son las medidas de no repetición, que buscan no solo resolver la situación actual, sino también prevenir casos futuros.

Adentrándonos aún más en la temática que nos ocupa, toda instancia que tenga a su cargo investigar y tomar determinaciones sobre actos y omisiones de autoridades, debe tener la posibilidad de llevar esto a cabo con las atribuciones y las garantías necesarias para realizar su labor de manera objetiva, sin obstáculos, presiones o desviaciones de ninguna índole, pues la labor del *ombudsperson* se debe a las personas y víctimas, a la salvaguarda de la dignidad humana, uno de los más altos fines de todo estado democrático de derecho.

Como vimos, muy pronto al surgimiento de la figura y su labor de vigilancia de la legalidad por parte de la administración, siguieron una serie de medidas para garantizar que ello se llevara a cabo sin distorsiones que la desnaturalizaran, por ejemplo, que quien se ocupara de dicha labor ante la administración, fuera nombrado por el parlamento, dejando fuera una situación jerárquica o de dependencia del nombramiento que podría afectar el buen curso de sus labores de supervisión.

Esa independencia del sujeto supervisado, que es de carácter lógico y axiológico e incluso compatible con la idea de la división de poderes, pues sería un tanto laxo y complicado dejar que una instancia se auto revisara o auto calificara, máxime cuando de ello derivan consecuencias jurídicas, fue siendo considerada una clave central para el adecuado funcionamiento de dicha figura. Tan es así que en la redacción de los Principios de París a los que hicimos alusión, la independencia o autonomía —término de corte administrativo que denota las más amplias atribuciones y libertad para actuar de una instancia dentro de su marco o mandato—, es uno de los aspectos centrales para calificar la naturaleza, fiabilidad y legitimidad de la institución en cuestión.

Así, para no confundirse con la independencia judicial, se ha optado sobre todo en el ámbito latinoamericano de referirse a la autonomía del *ombudsperson*. Esta autonomía o libertad para actuar dentro de su mandato, está estrechamente vinculada a algunos factores para hacerla posible o hasta donde sea posible garantizarla, el primero de ellos es el nombramiento (que puede involucrar tanto quien lo realiza, como el procedimiento para llevarlo a cabo, como en qué personas puede recaer). Lo Principios de París exigen que tanto la composición, como el nombramiento de quienes integran la institución se ajuste a:



Dr. Jorge Ulises Carmona Tinoco: *La autonomía de instituciones públicas no jurisdiccionales de protección de derechos humanos*

... un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales (de la sociedad civil) interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos, en particular mediante facultades que permitan lograr la cooperación eficaz o la participación de los representantes de:

- a) Las organizaciones no gubernamentales competentes en la esfera de los derechos humanos y la lucha contra la discriminación racial, los sindicatos, las organizaciones socioprofesionales interesadas, en particular juristas, médicos, periodistas y personalidades científicas;*
- b) Las corrientes de pensamiento filosófico y religioso;*
- c) Los universitarios y especialistas calificados;*
- d) El parlamento;*
- e) Las administraciones (de incluirse, sus representantes sólo participarán en los debates a título consultivo).*

El segundo de los elementos para apuntalar la autonomía es el referente a contar con una infraestructura apropiada para el buen desempeño de sus funciones, y en particular de fondos suficientes. Esto es, como lo indican los principios: que la institución sea autónoma respecto del gobierno y no esté sujeta a un control financiero que pueda afectar su independencia.

El tercer elemento es la estabilidad del mandato, dicen los principios, sin la cual *«no habrá una verdadera independencia, su nombramiento se hará mediante acto oficial en el que se señale un plazo determinado de duración de su mandato. Ese mandato podrá prorrogarse, bajo reserva de que se siga garantizando el pluralismo de su composición.»*

Una manera adicional de garantía de libertad del mandato, que no lo precisan los principios de París, es por supuesto el régimen de responsabilidades políticas y jurídicas (incluyendo administrativas), a que puede estar sujeta la persona titular de la institucional nacional, pues este debe corresponder a la de los altos funcionarios y ser susceptible durante su encargo de procedimientos de responsabilidad acordes, para evitar que esto pudiera significar un riesgo o amenaza a la libertad en la observancia de su mandato. Es importante destacar que la autonomía no significa estar exento de controles administrativos, financieros o de resultados. Para ello, los informes periódicos que presente la información deben ser públicos y accesibles a las instancias oficiales, así como principalmente a la sociedad.

En el caso de México, como lo señalamos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos fue establecida en 1990 (como un órgano desconcentrado en la Secretaría de Gobernación), para en 1992 ser elevado a rango constitucional y acorde con ello se le dio el carácter de organismo público descentralizado; posteriormente, por reforma constitucional de 13 de noviembre de 1999, se le dio autonomía constitucional al organismo nacional en los siguientes términos: *«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.»

En esa misma oportunidad, en el propio artículo 102, apartado B, se estableció que el Presidente del Organismo «podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta *Constitución*.»

Los factores o elementos anteriores se ven a su vez fortalecidas por la posibilidad desde septiembre de 2006, que la CNDH esté legitimada para presentar acciones de inconstitucionalidad ante la SCJN —recuérdese que los derechos no pueden restringirse, ni suspenderse, sino en los casos y condiciones que establece la Constitución, entre las que se encuentran las garantías para hacer valer los derechos—, y gracias a la reforma constitucional de junio de 2013, también lo está para presentar controversias constitucionales.

Las anteriores ideas y panorama que hemos presentado es también aplicable a los organismos públicos de protección de los derechos humanos en las entidades federativas, no hay —ni puede haber— un solo argumento que afirme lo contrario, incluso la autonomía se debe palpar con mayor ímpetu pues al nivel local los intentos de control meta jurídico hacia la institución pueden llegar a ser más acuciantes; es por eso que las organizaciones de la sociedad civil, la academia y la sociedad en general, deben estar muy al tanto sobre en quién recae el nombramiento respectivo, sus personas colaboradoras, y su desempeño ulterior, así como acompañar o cuidar la función que a todas las personas atañe e interesa.

Así ante este apretado panorama que hemos señalado, son el marco de las garantías jurídico formales para la independencia/autonomía de la institución; sin embargo, de nada servirían éstas si la autonomía no se demuestra en el actuar cotidiano y decidido de la institución, para lo cual es muy importante revisar su gestión, eficacia y resultados, a la luz del presupuesto y las capacidades humanas y materiales de la propia institución, así como diversos indicadores y actores.

Para ello son muy importantes, como señalamos, la participación de las instancias de la sociedad civil, las instancias académicas, así como todos aquellos elementos que indiquen la situación de la credibilidad y legitimidad de la actuación de los *ombusperson*, como, por ejemplo, la vinculación o participación de colaboración con las instancias internacionales. En pocas palabras, la autonomía debe defenderse, hacerse valer, pero lo más importante, reflejarse en resultados y eficacia a favor de la dignidad de las personas y la causa de los derechos humanos.

Las propias autoridades deben entender en qué consiste y qué implica dicha autonomía, si así lo hicieran colaborarían de la manera más amplia y expedita con las instituciones de derechos humanos, brindando información o permitiendo en trabajo en campo, buscarían soluciones inmediatas a los casos y a los problemas estructurales del ordenamiento y la organización, así como la actuación burocrática;



Dr. Jorge Ulises Carmona Tinoco: La autonomía de instituciones públicas no jurisdiccionales de protección de derechos humanos

atenderían de inmediato y sin cortapisas las recomendaciones, tanto generales, como específicas de las recomendaciones —sería muy importante saber la situación del cumplimiento de las recomendaciones en cada país, incluyendo el nuestro al nivel federal y estatal, por supuesto.

Sin duda, la autonomía es la piedra angular del adecuado funcionamiento de las instituciones de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, la falta de la misma o su afectación, tiene un impacto necesariamente en el goce y ejercicio de los derechos y libertades, de la dignidad de las personas, mina el estado constitucional de derecho, alienta la impunidad y la repetición de las trasgresiones a los derechos básicos, lo que tiene también un impacto en la democracia y en la legitimidad de los propios gobiernos, ahí está la historia y los ejemplos de muchos países que lo confirman. Es por ello un tema sobre el que sin duda debemos seguir insistiendo y fortaleciendo en beneficio de todas las personas.



"Cien años de vida universitaria"

