



UNIVERSIDAD DE SOTAVENTO, A.C.



---

---

ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**“PROPUESTA PARA LA CREACIÓN DE UN ORGANISMO  
PARA QUE SEAN EJECUTORIAS LAS SENTENCIAS DE  
LA CNDH”**

TESIS PROFESIONAL  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA:  
**LUIS FRANCISCO VILLALOBOS OSORIO**

ASESOR DE TESIS  
**LIC. CARLOS DE LA ROSA LÓPEZ**

COATZACOALCOS, VER

MARZO 2017.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

Esta tesis se la dedico a mi Dios quién supo guiarme por el buen camino, darme fuerzas para seguir adelante y no desmayar en los problemas que se presentaban, enseñándome a encarar las adversidades sin perder nunca la dignidad ni desfallecer en el intento.

A mi familia, que por ellos soy lo que soy. Para mis padres por su apoyo, consejos, comprensión, amor, ayuda en los momentos difíciles, y por ayudarme con los recursos necesarios para estudiar. Me han dado todo lo que soy como persona, mis valores, mis principios, mi carácter, mi empeño, mi perseverancia, mi coraje para conseguir mis objetivos.

A mi pareja, que estuviste a mi lado inclusive en los momentos y situaciones más tormentosas, siempre ayudándome. No fue sencillo culminar con éxito este proyecto, sin embargo siempre fuiste muy motivadora y esperanzadora, me decías que lo lograría perfectamente. Me ayudaste hasta donde te era posible, incluso más que eso.

A mis maestros, quienes se tomaron el arduo trabajo de transmitirme sus diversos conocimientos, especialmente del campo y de los temas que corresponden a mi profesión. Pero además de eso, ellos han sabido encaminarme por el camino correcto, y quienes me han ofrecido sabios conocimientos para lograr mis metas y lo que me proponga.

A mis compañeros de clases, que me brindaron su apoyo, cariño, amistad, comprensión, consejos, y demás cosas durante toda la carrera.

Luis Francisco Villalobos Osorio.

## I N D I C E

<b>CAPITULO I. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS DERECHOS HUMANOS.....</b>	<b>8</b>
1.1 LEY DE PROCURADURIA DE POBRES DE 1847.....	9
1.2 PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR EN 1975.....	12
1.3 EVOLUCION DE LOS DERECHOS HUMANOS.....	15
1.3.1 PROCURADURIA DE VECINOS.....	15
1.3.2 DEFENSORIA DE LOS DECHOS UNIVERSITARIOS.....	15
1.3.3 PROCURADURÍA PARA LA DEFENDA DEL INDÍGENA Y PROCURADURÍA SOCIAL DE LA MONTAÑA.....	17
1.3.4 PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN CIUDADADA.....	17
1.3.5 DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS DE LOS VECINOS.....	17
1.3.6 PROCURADURÍA SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.....	18
1.3.7 DIRECCIÓN GENERAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.....	18
1.3.8 COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS.....	18
1.4 LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.....	18
1.4.1 LA PRIMERA ETAPA DE LA CNDH.....	18
<b>CAPITULO II. LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO.....</b>	<b>20</b>
2.1 LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	21
2.2 ESTRUCTURA Y COMPETENCIAS DE LA CNDH.....	23

2.2.1 COMPETENCIA PARA TRAMITAR UNA QUEJA.....	26
2.3 LAS COMISIONES ESTATALES DE DERECHOS HUMANOS.....	28
2.4 PRIMERAS REFORMAS SOBRE DERECHOS HUMANOS EN LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	32
2.5 PRINCIPALES CAMBIOS SOBRE DERECHOS HUMANOS EN LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	40
<b>CAPITULO 3. CNDH COMO ORGANISMO AUTONOMO DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO.....</b>	<b>45</b>
3.1 NATURALEZA JURÍDICA.....	46
3.2 ACUERDOS DE NO RESPONSABILIDAD.....	46
3.3 INCONFORMIDADES.....	47
3.3.1 RECURSO DE QUEJA.....	47
3.3.2 RECURSO DE IMPUGNACIÓN.....	48
3.4 LAS RECOMENDACIONES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.....	49
3.4.1 CARACTERÍSTICAS DE LAS RECOMENDACIONES.....	51
3.4.2 INCUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.....	51
3.4.3 IMPUNIDAD EN LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.....	52
PROPUESTA.....	53
CONCLUSIONES.....	54
BIBLIOGRAFIA.....	55

**“PROPUESTA PARA LA CREACIÓN DE UN ORGANISMO  
PARA QUE SEAN EJECUTORIAS LAS SENTENCIAS DE  
LA CNDH”**

# INTRODUCCIÓN

La presente tesis tiene como objetivo principal el dar a conocer más a fondo la historia sobre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, desde sus inicios cuando era llamada Ley de Procuraduría de Pobres hasta la actualidad, también de las reformas que tuvo cuando fue adherida a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hasta la última reforma que fue en el año 2011.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es el Órgano más importante para los Derechos Humanos en México, fue creado para hacer respetar, valer, valorar dichos derechos que están consumados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ya que con el paso del tiempo a muchas personas se le fueron violados sus derechos en varios ámbitos, tanto laboral como civil.

Esto orillo a la creación de la CNDH para que fueran respetados, solo que con un simple detalle, solo este órgano puede emitir RECOMENDACIONES las cuales no tienen peso alguno ante las autoridades, simplemente su nombre lo dice; recomiendan a las autoridades que violaron los derechos humanos a un castigo ya sea para el funcionario o a la misma autoridad. De qué sirve realizar un órganos que emita recomendaciones si no tiene peso alguno ante esto.

Por eso este trabajo fue una ardua investigación para saber desde sus inicios como eran violados los derechos de las personas y como fueron siendo respetados conforme a los constantes cambios en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por eso con la información obtenida de diferentes libros, paginas oficiales, entre otros, llegue a una propuesta de la creación de un **ORGANISMO AUTONOMO EJECUTORIO** el cual trabajara con la CNDH y así poder hacer valer las recomendaciones emitidas sobre las diferentes violaciones a los derechos de las personas.

El presente consta de tres unidades que se distribuyen de la siguiente manera:

Unidad 1. Hablaremos de la historia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que empezó en el año de 1847 con la defensa para los consumistas de productos haciendo valer su derechos de respetar lo establecido o dicho sobre un producto. Con el paso del tiempo fue cambiando de nombre hasta llegar al que conocemos ahora.

Unidad 2. Habla sobre la función que tiene la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la actualidad, su estructura y su competencia. Sabremos también de cómo fue establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos con la reforma al artículo 102 apartado B hasta el año 2011 donde se estableció en el Artículo 1º párrafo segundo el termino PRO PERSONA.

Unidad 3. En esta unidad se desarrolla con los temas de cómo presentar una queja ante la CNDH, sobre las recomendaciones que emite y lo que debe de llevar, hasta la ineficiencia de las ya mencionadas ante la autoridad competente ejecutoria (PGR).

En el apartado de propuestas como ya fue mencionado, es de la creación de un **ORGANISMO AUTONOMO EJECUTORIO QUE TRABAJE CON LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA QUE LAS RECOMENDACIONES TENGAN PESO Y SEAN OBLIGATORIAS.**

**CAPITULO I.-  
“ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS  
DERECHOS HUMANOS”.**

## 1.1 LEY DE PROCURADURÍA DE POBRES DE 1847.

La "defensa por pobre" <sup>1</sup> encomendada a los Procuradores, encuentra probablemente sus orígenes en la figura de los fiscales y procuradores instituidos por la legislación indiana. Como ellos, patrocina exclusivamente a los pobres de una clase socialmente desprotegida; ambos son designados por el Estado, y es éste quien retribuye sus servicios por los que nos deberán exigir pago alguno a los patrocinados.

Este modelo de asistencia judicial presenta no pocas ventajas. Lejos de estructurarse burocráticamente como nuestras vigentes e inoperantes defensorías de oficio y lejos también de quedar en manos de la buena voluntad de ahogados particulares como el tantas veces criticado gratuito patrocinio italiano, la ley de Ponciano Arriaga sabe dar una verdadera dimensión social a la institución estructurándola como un órgano independiente con numerosas prerrogativas investigatorias y libre de cualquier sujeción de índole política.

En relación con su funcionamiento cabe igualmente destacar que, por ley, el *Procurador de Pobres* tiene el deber de defender en juicio a los pobres que reclamen su patrocinio, independientemente de cualquier prejuicio de litigio (*fumus boni iuris*) y sin posibilidad de cuestionar la situación económica de quien ante el acude. Defectos estos dos de los tradicionales sistemas "Eberales" de asistencia judicial que normalmente se traducen en violaciones a la garantía de libre acceso a la administración de justicia.

Si interesantes resultan las características de los *Procuradores de Pobres* creados por la ley de Arriaga en materia de patrocinio gratuito, poco menos que inusitadas se nos presentan sus facultades relativas a la protección de los derechos y garantías de la clase pobre.

Conviene desde ahora señalar que estos *Procuradores* carecieron en absoluto de facultades jurisdiccionales que nos impide, dicho se está, intentar compararlos con instituciones tan democráticas como el *Padre de huérfanos* o el *Justicia mayor* que durante la Edad Media campearon por el reino de Aragón tutelando la recta aplicación de las leyes, pero, en cambio, las singulares facultades investigatorias y la legitimación de que les provee la mencionada ley para remediar las injusticias que sufren los desposeídos, quizá permita parearlos con los *Promotores de la Justicia* de origen también hispano. Desentrañar el origen y la filiación de tan peculiar institución, es sin duda labor que queda para un ulterior examen.

---

<sup>1</sup> Magdalena Aguilar Cuevas en su obra *EL DEFENSOR DEL CIUDADANO (OMBUDSMAN)*, México, UNAM-CNDH, 1991.

Ahora bien, y retornando al aspecto práctico, merece destacarse la forma concreta de protección a que esta institución tiende. Los *Procuradores de Pobres* podrán intervenir, a instancia de parte agraviada o por propia iniciativa, siempre que se presuma la existencia de "cualquier exceso, agravio, vejación, maltrato, o tropelía" en contra de los pobres, pidiendo su "pronta e inmediata reparación".

Una vez interpuesta la "queja" ante la autoridad a quien se atribuye la violación, esta deberá conceder de inmediato "audiencia" al ofendido y al procurador que le asista, para proceder "sin demora a averiguar el hecho", y resolver conforme a derecho, "decretando la reparación", "castigando al responsable" o "inculpando" a la autoridad contra quien se requirió. Ya la misma terminología empleada por Arriaga nos conduce a pesar en el *amparo*, pero no por ello se pierden profundas diferencias.

En primer lugar, el *Procurador de Pobres* deberá instar siempre a la autoridad responsable y no ante un órgano específico encargado del control. En segundo lugar, el agravio podrá hacerse valer por el *Procurador de Pobres* sin que medie necesidad de aguardar a la instancia de parte característica de nuestro sistema de *amparo*. No se trata, desde luego, de una *actio popularis*, pues solo se encuentra legitimado, además del agraviado, el *Procurador de Pobres*, que en este sentido desempeña funciones similares a las del Ministerio público.

La intervención del *Procurador de Pobres* en defensa de los intereses de estos cuando el agravio provenía de una *autoridad del orden judicial*, daba lugar a un procedimiento especial hasta entonces no contemplado. En tales casos, la autoridad deberá investigar el hecho concediendo audiencia al interesado y, en su caso, deberá decretar sin demora la reparación de la injuria. Este procedimiento no alcanzó, hasta donde nos ha sido posible investigar, reglamentación especial alguna, tampoco sabemos si en la práctica llegó a presentarse, pero no por ello deja de tener un mucho de inquietante para aquellos procesalistas estudiosos del *amparo*.

Si poco es lo que hemos podido averiguar acerca de esta institución, tampoco es mucho lo que acerca de su funcionamiento hemos podido conocer. A pesar de las dificultades que aquejaban al país en dichos días, el cinco de mayo de 1847 (dos meses después de la aprobación de la ley que los crea son designados los *Procuradores de Pobres* quienes a partir de dicha fecha inician formalmente el ejercicio de su noble cargo.

Según reza un *Aviso* inserto en el periódico "La Época" de 29 de mayo de 1847, los primeros *Procuradores* fueron los señores Vicente de Busto, Manuel M. Castañeda y Manuel Arriola. A poco de haber iniciado sus labores, es uno de los

propios *Procuradores*, Vicente de Busto, quien se encuentra necesitado de "protección y amparo" ante la violación de sus derechos por parte de las autoridades militares. Vicente de Busto, como muchos otros hijos de ese Estado cuna de liberales, sufre persecución política; sus artículos, y en especial el intitulado "Los errores de esta guerra", provocan la ira del General Santa Anna, quien pide a las autoridades militares de la plaza la expulsión de Busto. Así, este primer *Procurador de Pobres* se ve el *Justicia mayor* de Aragón Lanusa perseguido por el despotismo.

Vicente de Busto eleva, el 13 de julio de 1847, una "representación" al Gobernador del Estado en la que le expresa sus temores. Este, llama de inmediato al Comandante General del Estado, General Amador, quien le confirma que tiene órdenes del Presidente de la República, General Santa Anna, para expulsar al joven *Procurador de Pobres*.

Ya estaba por entonces vigente el artículo 25 del *Acta de Reformas*, y tal vez sea aquí en donde encuentra fuerzas el Gobernador Mariano Ávila quién, según se desprende de una información contenida en el periódico oficial del Estado, "no podía creer se diera un ataque tan profundo a las garantías individuales, que se ajara de una manera tan directa la soberanía del Estado", por lo que hubo de comunicar al Comandante Amador, en un despacho de la misma fecha, que "ante tales agravios es sabida la obligación en que se halla (el Gobernador) de prestar amparo y protección a todos sus ciudadanos", y, en fin, "el deber sagrado en que se encuentra de no consentir que se ultrajen en manera alguna las garantías individuales",.

Según sostiene un artículo publicado el 25 de julio de 1847, en el periódico "El Progreso" de la ciudad de Guanajuato, puede suponerse que se obtuvo la suspensión del acto reclamado, pues en él se manifiestan vivas adhesiones a la negativa de las autoridades locales respecto a lo ordenado por el Ejecutivo federal.

Aun cuando tal vez de Busto se haya librado de la expulsión, es presumible que la institución de los *Procuradores de Pobres* no corrió con buena fortuna. No habiendo podido consultar los "Informes" relativos al 1847, no sabemos si tal institución desapareció el propio año de su nacimiento. Lo que sí es cierto, es que en los relativos a 1849 a 1850, consultados en el "Archivo General del Estado" por nosotros, nada se dice de los *Procuradores de Pobres*, como tampoco nos informan al respecto los materiales hemerográficos hasta ahora consultados.

Lo que tal vez resulte curioso relatar, es que uno de los diputados potosinos que aprobó la ley relativa a los *Procuradores de Pobres*, fue, precisamente, don

Manuel Verástegui, a cuyo favor dictaría el Juez Zámano, el 13 de agosto de 1849, la primera sentencia de amparo. Si no resulta fácil relacionar a los *Procuradores de Pobres* de un modo directo con el *juicio de amparo*, ello no obsta para que pueda percibirse la necesidad que tenía el pueblo mexicano de contar con un instrumento eficaz que contrarrestase las continuas violaciones a las garantías individuales.

Muchos de los aspectos tratados por Arriaga, tanto en la "Exposición de motivos" como en su "Proyecto", continúan reclamando una pronta solución. Aún hay pobres que se ven privados de una defensa idónea, aún hay cárceles en las que el pueblo muere sin que nadie demande una explicación; todo esto requiere de acciones concretas.

Los *Procuradores de Pobres* fueron en 1847 una utopía, las injusticias condujeron al río inexorable de la revolución, pero los problemas persisten. ¿Serán aún utópicas las ideas de don Ponciano Arriaga? Creemos, definitivamente, que el meditarlas en detalle podrá brindar, a corto plazo, nuevos intentos de solución, nuevos instrumentos de protección de los derechos fundamentales.

## **1.2 PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR EN 1975.**

En febrero de 1976 se crearon la Procuraduría Federal del Consumidor<sup>2</sup> (Profeco) y el Instituto Nacional del Consumidor (INCO), como iniciativa para instrumentar políticas que protegieran el salario, evitando que los proveedores ofrecieran productos a precios muy elevados y que negaran o condicionaran a los consumidores la adquisición de productos de la canasta básica.

Se pretendió que las dos instituciones, separadamente, atendieran una demanda social abundante y heterogénea. Con tal propósito, a una se le dotó de autoridad y a la otra de facultades informativas para una indispensable interlocución social. La Ley Federal de Protección al Consumidor del 19 de diciembre de 1975, no contuvo una enumeración específica de los derechos de los consumidores, por lo que, a n de fortalecer la presencia en la sociedad de la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor y atender de manera e caz y oportuna a la población, el 22 de diciembre de 1992 se creó la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor.

En ese mismo año, el Instituto Nacional del Consumidor y la Procuraduría Federal del Consumidor se fusionaron en una sola institución, adoptando el nombre de

---

<sup>2</sup> Decreto por el que se reforma y adiciona la *Ley Federal de Protección al Consumidor*, Diario Oficial, jueves 7 de febrero de 1985.

ésta última (Profeco). Dicha institución, es un organismo descentralizado, de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, la cual tiene funciones de autoridad administrativa y está encargada de promover y proteger los derechos e intereses del consumidor, así como de procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.

De conformidad con la exposición de motivos con la que se crea la Ley Federal de Protección al Consumidor del 24 de diciembre de 1992, el Estado se propuso impulsar a las instituciones para hacerlas más ágiles y cercanas a la sociedad.

La nueva realidad mexicana exigía a los organismos públicos actitudes que permitieran al conjunto social participar, de manera permanente y corresponsable, en las tareas de gobierno, algo que la Ley estimó de gran importancia para promover y proteger los derechos del consumidor y lograr una mayor equidad en las relaciones de consumo en el país.

En 2004 se realizaron nuevas reformas a la Ley Federal de Protección al Consumidor, entre otras cosas se adicionaron los siguientes principios básicos en las relaciones de consumo:

a) La real y efectiva protección al consumidor en las transacciones efectuadas a través del uso de medios convencionales, electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología y la adecuada utilización de los datos aportados, y

b) El respeto a los derechos y obligaciones derivados de las relaciones de consumo y las medidas que garanticen su efectividad y cumplimiento. Con fecha 19 de agosto de 2010, se adicionó un nuevo principio básico en las relaciones de consumo, estableciéndose la tutela respecto a la protección de los derechos de la infancia, adultos mayores, personas con discapacidad e indígenas.

Así, tenemos que la Ley Federal de Protección al Consumidor es uno de los avances legislativos e institucionales más importantes para proteger los derechos de los consumidores, por conducto de la Procuraduría Federal del Consumidor, con la nalidad de salvaguardar los principios básicos en las relaciones de consumo, en bene cio de la sociedad, y promover y proteger los derechos y cultura del consumidor procurando la equidad, certeza y seguridad jurídica en las relaciones de consumo.

El objetivo principal de la Profeco es promover y proteger los derechos de la población consumidora, procurando equidad y seguridad jurídica en las relaciones

de consumo. Para lo cual cuenta con representación en los 32 estados que comprenden el territorio nacional, así como servicios mediante una línea telefónica y el Internet.

Estos mismos medios además de sus publicaciones y programas de radio y televisión, tienen como meta realizar acciones de orientación, información, difusión, investigación y educación para fomentar una mejor cultura de consumo en México. Las funciones de Profeco se han orientado a la protección, asesoría y representación de la población consumidora, conciliación y arbitraje en los casos en que surgen diferencias entre consumidores y proveedores.

La experiencia adquirida desde su creación, a través del contacto permanente y directo con los consumidores, evidenció el hecho de que la Ley Federal de Protección al Consumidor contenía algunas omisiones e imprecisiones en su articulado y proporcionaba facultades insuficientes a la institución para velar por la cabal observancia y cumplimiento de los preceptos de la propia ley; con motivo de ello se realizaron diversas reformas a la misma.

Para el presente trabajo las reformas de mayor interés son las de 1992, se fusionó el INCO a la Profeco permitiendo con ello la atención integral de funciones como: orientación y asesoría; recepción, trámite y conciliación de quejas y denuncias; emisión de resoluciones administrativas; registro de contratos de adhesión; protección técnico-jurídica a los consumidores.

Verificación y vigilancia de Normas Oficiales Mexicanas, pesas y medidas, instructivos y garantías, así como precios autorizados, establecidos y/o concertados con la SECOFI; acciones de grupo; facultades para ordenar la realización de publicidad correctiva; información y orientación a los consumidores, a través de los diversos medios de comunicación, como impresos, radio y televisión; contribuir a elevar la cultura de consumo de la población y mejorar sus hábitos de adquisición.

El 5 de agosto de 1994, la Ley Federal de Protección al Consumidor vuelve a ser objeto de ajuste al adicionársele diversas disposiciones; se hizo necesario que las delegaciones dispusieran de facultades amplias y suficientes para dar atención expedita a los programas de trabajo desconcentrados, lo cual fue posible mediante la publicación en el Diario Oficial de la Federación del 2 de mayo de 1994, del acuerdo por el que se delega en los titulares de las delegaciones de la Profeco las atribuciones correspondientes. Sin embargo, dicho acuerdo delegatorio, así como el Reglamento del capítulo octavo de la Ley Federal de Protección al Consumidor del 6 de febrero de 1992, quedaron sin efecto con las publicaciones en el Diario Oficial del 23 y 24 de agosto de 1994, del reglamento y del estatuto orgánico de

Profeco respectivamente, instrumentos jurídico-administrativos que hoy en día respaldan el funcionamiento operativo de la Institución.

### **1.3 EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DESDE SUS INICIOS.**

#### **1.3.1 PROCURADURÍA DE VECINOS.**

La procuraduría de Vecinos<sup>3</sup> se fundó, por el acuerdo del ayuntamiento de la ciudad de Colima, el 21 de noviembre de 1983. La Ley Orgánica Municipal de Colima integró dicha figura en diciembre de 1984. El funcionario encargado se nombraba a partir de una propuesta de la dependencia municipal ratificada por el cabildo, y se le facultaba para recibir quejas, investigarlas y proponer sanciones, e informar sobre actos de la administración pública municipal que afectaran a los ciudadanos.

#### **1.3.2 DEFENSORIA DE LOS DERECHOS UNIVERSITARIOS.**

La Universidad Nacional Autónoma de México instauró el 29 de mayo de 1985 la Defensoría de los Derechos Universitarios. Dicho órgano goza de independencia para vigilar el cumplimiento del orden jurídico universitario al recibir las quejas respectivas que presenten el personal académico y el alumnado.

No atiende asuntos laborales, resoluciones académicas, disciplinarias o problemas susceptibles de solucionarse por los medios establecidos por la legislación universitaria.

Un antecedente lejano de la DDU es la institución de la Procuraduría de Pobres establecida en la República Mexicana en 1847, mediante una ley promovida por Ponciano Arriaga en el estado de San Luis Potosí, México. Esta procuraduría inspiró a muchas de las Defensorías del Pueblo alrededor del mundo, aun cuando la mayoría siguen también el modelo escandinavo de Ombudsman.

En 1713 se crea el *Högste Ombudsmannen* en Suecia, a raíz de una decisión del Rey Carlos II de Suecia, quien deseaba contar con alguien que proteja sus intereses y controle a la administración del Estado y sus funcionarios.

---

<sup>3</sup> Rodolfo Lara Ponte, *Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano*, pág. 202.

A mediados del siglo XX se establecieron los *University Ombudsman* (Defensor del Pueblo Universitario) u Ombudsperson Council (Consejo del Defensor), en algunas instituciones terciarias de los EE.UU.

La primera fue la Eastern Montana College en 1966, a la que siguieron un año después la Michigan State University, la Universidad Estatal de San Diego (1968), la Universidad de Cornell (1969), la Washington State University y la Universidad de Miami (1970), entre otras. En la actualidad existen en más de doscientas instituciones de Estados Unidos y Canadá.

La primera Defensoría de los Derechos Universitarios en Iberoamérica fue establecida el 29 de mayo de 1985 en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) a propuesta del entonces rector Jorge Carpizo. Esta DDU cumple funciones similares a una Defensoría del Pueblo dentro de la UNAM, por lo que en México terminó inspirando la creación de un organismo nacional, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como a las Defensorías del Pueblo de otros países.

En la actualidad, la mayoría de estos organismos universitarios se congrega en la Red de Defensores, Procuradores y Titulares de Organismos de Defensa de los Derechos Universitarios.

Casi en simultáneo surge también en el mundo universitario de España, abriéndose en junio del mismo año una "Defensoría Universitaria" en la Universidad Complutense de Madrid, para luego hacerlo en otras instituciones del mismo país, en especial en las públicas.

Numerosas universidades mexicanas públicas y privadas crearon sus propias defensorías en las últimas décadas. A continuación, la idea se propagó a otros países de Latinoamérica, como Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá y Perú.

En Europa, aparte de España, muchos países cuentan con defensorías y redes, como Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Italia y Gran Bretaña. Así mismo, se ha creado la Organización Europea de los Ombudsman de la Educación Superior en Europa.

Fuera de los dos continentes ya mencionados, también existe esta figura en Australia.

### **1.3.3 PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DEL INDÍGENA (OAXACA) Y PROCURADURÍA SOCIAL DE LA MONTAÑA (GUERRERO).**

Estas procuradurías, nacidas en 1986 y 1987, respectivamente, tienen la finalidad de proteger derechos específicos de grupos étnicos y culturales en determinadas regiones del país.

La Procuraduría para la Defensa Indígena en Oaxaca depende del Ejecutivo local, y se encarga de gestionar y vigilar los procesos de liberación de presos indígenas que, por sus condiciones culturales, se encuentran privados de su libertad. Funge además como asesor legal de cualquier autoridad pública respecto de los indígenas.

La Procuraduría Social de la Montaña en Guerrero depende del Ejecutivo de ese estado, y su función es proteger los derechos de los grupos indígenas que habitan en la montaña.

### **1.3.4 PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN CIUDADANA (AGUASCALIENTES).**

En el estado de Aguascalientes nació el 14 de agosto de 1988 la Procuraduría de Protección Ciudadana, con el propósito de investigar las quejas de personas afectadas por omisiones y violaciones en los deberes de las autoridades o servidores públicos. Esta procuraduría tiene, además, la función de promover la cultura de los derechos humanos.

### **1.3.5 DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS DE LOS VECINOS (QUERÉTARO).**

El municipio de Querétaro instauró la Defensoría de los Derechos de los Vecinos<sup>4</sup> el 22 de septiembre de 1988. Su finalidad es investigar las denuncias sobre afectación de derechos ciudadanos por actos o faltas de las autoridades municipales.

---

<sup>4</sup> Rodolfo Lara Ponte, *Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano*, pág. 203.

### **1.3.6 PROCURADURÍA SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.**

En 1989 nació, como órgano desconcentrado, la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, cuya finalidad es contribuir a que los actos de las autoridades del D.F. sean legales.

### **1.3.7 DIRECCIÓN GENERAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

Esta dirección se creó el 13 de febrero de 1989, como parte de la Secretaría de Gobernación.

### **1.3.8 COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS (MORELOS).**

Creada en abril de 1989, tiene funciones similares a las descritas en los casos anteriores.

## **1.4 LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.**

La instalación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos<sup>5</sup> significó, en algún sentido, la adopción del Ombudsman en el país. Su creación se debió a un decreto del Ejecutivo como respuesta a la creciente demanda social a través de organizaciones civiles de defensa de los derechos humanos- de poner fin a los abusos e impunidad de los cuerpos policíacos y de algunos otros órganos y dependencias gubernamentales. Con ello se dio un paso fundamental para rescatar la idea guía del respeto a los derechos humanos en todos y cada uno de los actos gubernativos.

### **1.4.1 LA PRIMERA ETAPA DE LA CNDH.**

En principio, la Comisión Nacional fue instaurada por y dentro del Poder Ejecutivo. Se adscribió a la Secretaría de Gobernación en concordancia con la Ley Orgánica de la Administración Pública, que marcaba como función de esa dependencia encargarse de dicho rubro. Esta adscripción administrativa de la Comisión la hizo blanco de críticas, las cuales iban dirigidas precisamente a su ubicación dentro de

---

<sup>5</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pág. 6, año 2016.

una dependencia del Poder Ejecutivo, donde supuestamente no cumpliría cabalmente su cometido de vigilancia y protección de los derechos humanos. Pero aquí surgió la importancia del señalamiento antes dicho, acerca de la autoridad moral necesaria para realizar tan noble tarea. Así, al ser nombrado como su primer presidente el intachable y eminente jurista doctor Jorge Carpizo McGregor, se cumplió el requisito básico de confiabilidad, inherente a todo Ombudsman.

En esa su primera etapa, la CNDH no encontró impedimento que afectara o inhibiera su capacidad de acción, su criterio independiente, su fidelidad al orden jurídico vigente y, mucho menos, su compromiso con la protección de la persona humana. Los hechos demostraron todo lo anterior, y en esa medida diluyeron todo halo de duda sobre los actos de la Comisión.

Esa etapa fue, en el caso de México, un paso necesario, -su origen ejecutivo, no clásico a la usanza parlamentaria, de manera alguna validó su función protectora de los derechos humanos- para instaurar a plenitud un órgano como el Ombudsman en nuestro orden jurídico. Independientemente de formar parte del Ejecutivo, gracias a su prestigio moral, la CNDH fue aceptada por la sociedad mexicana, particularmente porque supo crear la conciencia necesaria para dar lugar a una cultura de los derechos humanos, como factor básico de modernización de las relaciones entre las instituciones y la sociedad, es decir, entre gobernantes y gobernados.

**CAPITULO II.-  
“LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO”**

## 2.1 LA CNDH EN LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

A partir del 29 de junio de 1992 la Comisión Nacional de Derechos Humanos<sup>6</sup> fue dotada con un nuevo marco jurídico, derivado de su reconocimiento constitucional por una iniciativa del Ejecutivo Federal, que adicionó el artículo 102 de esta carta con un apartado B. Esta iniciativa fue recibida por la Cámara de Senadores el 22 de abril de 1992, aprobándola por unanimidad el 11 de junio.

La Cámara de Diputados, por su parte, la aprobó por una mayoría de 362 votos a favor y 25 en contra el 23 de junio de ese mismo año. Entre los considerandos de la iniciativa del Ejecutivo, cabe destacar los siguientes:

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

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

*La Comisión se estructuró a la manera de un Ombudsman, institución escandinava encaminada a la protección de estos derechos, de ninguna manera substitutiva de los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia, sino como organismo auxiliar en la defensa de los derechos fundamentales. Al crear la Comisión no hubo el simple ánimo de importar una figura extranjera que algunos pudieran considerar que no corresponde a nuestra cultura ni a los orígenes y conformación de nuestro sistema jurídico. La adoptamos, no porque pudiera resultar novedosa, sino porque la experiencia de su funcionamiento en otros Estados revela que ha sido altamente positiva”.*

Por su parte, la adición como apartado B del artículo 102 constitucional quedó como sigue:

---

<sup>6</sup> Derechos Humanos en la Constitución, Pág. 19, año 2013.

B. El congreso de la Unión y las legislaturas de los estados en el ámbito de sus respectivas competencias establecerán los organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán las 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 las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados.

De esta forma la Comisión de Derechos Humanos alcanzó, a sólo dos años de su creación, el nivel constitucional que los defensores de los derechos humanos reclamaban, con base en la confianza que generó su actuación al atender innumerables quejas por medio de la emisión de sus recomendaciones.

Desde su rango constitucional, la CNDH cuenta con una ley que la dota, como organismo descentralizado, de la autonomía que significa tener una personalidad jurídica y un patrimonio propio - principal para su función de ombudsman - .

Con este marco jurídico la Comisión accede a una nueva etapa en su trascendente y fructífera vida institucional. A efecto de analizar los Derechos Humanos de los mexicanos, se clasificarán según se trate de los derechos individuales (civiles y políticos), los derechos sociales y los derechos de los pueblos o naciones (cabe señalar que, cuando en este trabajo no se indique el ordenamiento al que pertenece determinado artículo, se entenderá que corresponde a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor).  
Derechos individuales (civiles y políticos): el titular de los derechos civiles es básicamente el individuo y, en el caso de los políticos, el ciudadano.

En general, se conocen, respectivamente, como garantías individuales o prerrogativas de los Ciudadanos. Estos derechos han sido incorporados en casi todos los ordenamientos constitucionales que nos han regido desde el siglo XIX a la fecha.

Los derechos civiles están contenidos principalmente en los primeros 29 artículos de la Constitución de 1917, como es el caso del derecho a la igualdad, la libertad o la seguridad jurídica, en tanto que las prerrogativas del ciudadano se enuncian,

básicamente, en el artículo 35, como es el caso de los derechos a votar y ser votado.

Derechos sociales: los titulares son primordialmente determinados grupos sociales. Estos derechos tienen un carácter colectivo, así como un contenido social, económico y cultural. Se establecieron a partir de la constitución Mexicana de 1917 —siendo ésta la primera en el mundo en incorporarlos, encontrándose dispersos en diversos artículos como el 3o., 4o., 27 y 123, tal es el caso del derecho a la educación, la protección de la salud, así como los derechos de los niños, los campesinos y los trabajadores.

Derechos de los pueblos o naciones: el titular es básicamente todo un pueblo o comunidad, ya sea que forme parte de una nación o integre, por sí mismo, un país. Estos derechos se han venido incorporando paulatinamente en nuestro texto constitucional, como ocurre con algunos de los contenidos en los artículos 2o., 4o., 27, 39, 89, fracción X, y 115, párrafo último, conforme con la tendencia internacional. En dicho grupo pueden destacarse los derechos de los pueblos indígenas, así como la protección del medio ambiente, la preservación de los recursos naturales y culturales, y la libre determinación de los pueblos.

La anterior clasificación de Derechos Humanos da la idea de que el marco de los derechos ha cambiado y se ha ido ampliando en el transcurso del tiempo, en la medida en que se ha avanzado en el proceso de “humanización” conforme con las exigencias de la dignidad humana.

## **2.2 ESTRUCTURA Y COMPETENCIAS DE LA CNDH.**

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) es un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, perteneciente al Estado mexicano<sup>7</sup>. Su principal objetivo es la protección de los derechos humanos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Estructura:

La Comisión, para desarrollar sus funciones, cuenta con los órganos y las áreas de apoyo que especifican la Ley y su Reglamento.

---

<sup>7</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Pág. 14, Agosto 2013.

\*Son órganos de la Comisión:

1. La Presidencia, el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada.

2. El Consejo, Este consejo tiene como facultades velar por el buen funcionamiento de la Comisión, además de todas sus funciones, desde sus reportes y operativos. Todos estos Consejeros son designados por el Senado de México. Es presidido por el Presidente de la Comisión, los otros diez son vocales.

3. Las cinco Visitadurías, la CNDH tiene un equipo de Visitadores, encargados de registrar las violaciones a los Derechos Humanos, cada uno tiene una función y tema de seguimiento, son cinco visitadores.

a. Primer Visitador: Presuntos Desaparecidos, Mujer, Niñez, Familia, VIH/SIDA y Víctimas del Delito.

b. Segundo Visitador: Igualdad Mujeres y Hombres

c. Tercer Visitador: Sistema Penitenciario y Presidarios

d. Cuarto Visitador: Asuntos Indígenas

e. Quinto Visitador: Libertad de Prensa, Defensores Civiles y Política Migratoria

4. El Órgano de Control Interno, denominado Contraloría Interna,

\* Son áreas de apoyo:

1. La Secretaría Ejecutiva,

2. La Secretaría Técnica,

3. Las Direcciones Generales,

4. Las Direcciones Ejecutivas,

5. La Secretaría Particular de la Presidencia,

El objetivo esencial de este organismo es la protección, observación, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano:

1. Recibir quejas de presuntas violaciones a Derechos Humanos.

2. Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de Derechos Humanos en los siguientes casos:

a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

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

3. Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

4. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que presenten respecto de las Recomendaciones y acuerdos de los Organismos de Derechos Humanos de las Entidades Federativas.

5. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los Organismos Estatales de Derechos Humanos.

6. Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado.

7. Impulsar la observancia de los Derechos Humanos en el país.
  
8. Proponer a las diversas autoridades del país, de acuerdo a su competencia, que promuevan cambios o modificaciones de disposiciones legislativas, reglamentarias, así como de prácticas administrativas para una mejor protección de los Derechos Humanos.
  
9. Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes para impulsar el cumplimiento de tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de Derechos Humanos.
  
10. Proponer al Ejecutivo Federal la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de Derechos Humanos.
  
11. Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e internacional.
  
12. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de Derechos Humanos.
  
13. Supervisar el respeto a los Derechos Humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país.

Cabe hacer mención que las quejas y denuncias, las resoluciones y recomendaciones formuladas por la CNDH no afectan el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes; por lo tanto, no suspenden ni interrumpen sus plazos preclusivos.

### **2.2.1 COMPETENCIA PARA TRAMITAR UNA QUEJA.**

La CNDH es competente para tramitar una queja<sup>8</sup> en los siguientes casos:

- Cuando las autoridades administrativas de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, cometan actos u omisiones que violen los derechos humanos.

---

<sup>8</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Págs. 26, 27, año 2013.

- Cuando una persona cometa un ilícito con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad federal, o cuando estos últimos se nieguen, sin fundamento, 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.

- Cuando se presenten inconformidades por las omisiones o por la inactividad en que incurran las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, así como por la insuficiencia en el cumplimiento de sus recomendaciones, por parte de las autoridades locales.

En los casos antes mencionados, la CNDH tiene competencia para conocer las quejas relacionadas con presuntas violaciones a derechos humanos en cualquier lugar del territorio nacional.

- No tiene competencia para tramitar una queja.

La CNDH no podrá conocer los asuntos relativos a:

- Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales; ya que las instancias competentes para conocer de éstos asuntos son el Instituto y el Tribunal Electoral.

- Resoluciones, laudos o sentencias emitidas por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

- Conflictos de carácter laboral, aun cuando el empleador sea una dependencia federal; ya que existen órganos especializados para conocer de estos asuntos, como son las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

- Consultas formuladas por autoridades, particulares y otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales, ya que esta facultad es exclusiva del Poder Legislativo.

- Conflictos entre particulares, ya que la competencia de la CNDH, únicamente le permite conocer de actos y omisiones atribuibles a autoridades o servidores públicos federales.

- Violaciones a los derechos humanos en materia agraria, ya que son competencia de la Procuraduría Agraria.
- Asuntos de naturaleza ecológica, los cuales debe conocer la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
- Violaciones a los derechos humanos cometidas por autoridades o servidores públicos de las entidades federativas o de los municipios.

### **2.3 LAS COMISIONES ESTATALES DE DERECHOS HUMANOS.**

Conocer de las quejas presentadas ante ella por cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en México o en el extranjero;

Establecer un sistema de monitoreo de todos los asuntos que se le presenten, con el fin de diagnosticar la situación del ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales en el ámbito estatal y municipal;

Coordinarse con las personas titulares del Ejecutivo Estatal y municipal, en coadyuvar y revisión de sus políticas públicas en materia de Derechos Humanos;

Intercambiar información con otros organismos públicos y privados de promoción y defensa de Derechos Humanos, para ubicar el contexto regional, nacional, interamericano e internacional de la situación de los Derechos Humanos del Estado;

Presentar denuncias y quejas ante las autoridades correspondientes, cuando encuentre que se han cometido delitos, faltas administrativas o irregularidades de otro tipo;

Realizar investigaciones sobre violaciones generalizadas, sistemáticas o estructurales a los Derechos Humanos en el Estado, con el fin de emitir una Recomendación General;

Emitir recomendaciones individuales y generales, así como presentar acción de inconstitucionalidad conforme lo establecido por el artículo 105 fracción II inciso g)

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Emitir, mediante normas técnicas generales, lineamientos, recomendaciones, medidas precautorias, gestiones, acuerdos de conciliación o cualquier otro mecanismo, políticas, estándares y procedimientos que aseguren la protección, promoción, defensa, y divulgación de los Derechos Humanos en el Estado;

Solicitar a las autoridades señaladas como responsables de violaciones de Derechos Humanos, que apliquen de manera inmediata medidas precautorias para detener esas violaciones;

Participar en todos los espacios públicos y privados en los cuales se debata la materia de Derechos Humanos, para emitir su parecer técnico;

Organizar, participar y colaborar en visitas para realizar diagnósticos o enfrentar situaciones de emergencia en materia de Derechos Humanos;

Mantener comunicación permanente con el Congreso del Estado, así como entregar opiniones y propuestas sobre armonización legislativa; Incluir los principios de Equidad y No Discriminación, Perspectiva de Equidad de Género, y Acción Afirmativa, en el diseño de su organización institucional, así como programas, proyectos y políticas públicas con la finalidad de lograr la participación equitativa de hombres y mujeres en la toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida social, económica, política, cultural y familiar;

Impulsar la observancia de los Derechos Humanos en el Estado;

Vigilar la situación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el Estado; Acudir, para la protección de Derechos Humanos, a las instancias del sistema regional, interamericano e internacional de protección a los Derechos Humanos, reconocidas por los tratados en la materia suscritos y ratificados por el Estado Mexicano conforme al artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

Proponer a cualquier autoridad, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y las modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, con la finalidad de armonizar las normas nacionales con los documentos internacionales, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión, redunden en una mejor protección de los Derechos Humanos;

Promover la integración en el estudio, la enseñanza, la divulgación, la capacitación y la educación en y para los Derechos Humanos en el ámbito estatal y municipal, dirigida a todos los individuos, grupos sociales y pueblos;

Realizar las acciones pertinentes para establecer la cultura de los Derechos Humanos;

Analizar y evaluar los servicios públicos ofrecidos en el ámbito estatal y municipal, con el fin de recomendar a la autoridad su mejora en materia de Derechos Humanos;

Gestionar y recibir fondos de agencias donantes particulares y públicas, nacionales y extranjeras;

Emitir las normas reglamentarias de esta Ley;

Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de Derechos Humanos, y Las demás que ésta u otras leyes o reglamentos le concedan.

¿Cuál es los asuntos en los que interviene la Comisión Estatal de Derechos Humanos?

I. Conocer de asuntos que involucren a autoridades o servidores públicos del Estado en la violación de Derechos Humanos;

II. Presentar denuncias y quejas ante las autoridades respectivas;

III. Conocer de asuntos que involucren a ciudadanos del Estado relacionados con presuntas violaciones a sus Derechos Humanos;

Conocer de asuntos que le remita la Comisión Nacional de Derechos Humanos u otro organismo público estatal de defensa de Derechos Humanos, de acuerdo a la normativa aplicable;

Canalizar y orientar a la población respecto de las instituciones que mejor puedan atender sus casos;

Gestionar ante las autoridades señaladas como responsables de violaciones de Derechos Humanos, el cese inmediato de la violación;

Procurar a petición de las víctimas la conciliación con las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita;

Admitir o rechazar las peticiones, quejas, denuncias e inconformidades presentadas ante la Comisión. Cuando se decida el rechazo, deberá fundarse y motivarse por escrito la causa del mismo y, en todo caso, se orientará al peticionario sobre los medios legales con que cuenta para tramitar su asunto, o canalizarlo a la instancia o autoridad competente;

Iniciar a petición de parte interesada, la investigación de las quejas y denuncias que les sean presentadas;

Iniciar de oficio, de manera discrecional, la investigación correspondiente a las denuncias de violación de Derechos Humanos, que se difundan a través de los medios de comunicación;

Realizar las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación o acuerdo que se someterán a la consideración del Presidente de la Comisión;

Supervisar el respeto a los Derechos Humanos en la etapa de averiguación previa penal, así como en el Sistema Penitenciario y de Readaptación Social del Estado;

Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes, que impulsen el cumplimiento de los Principios, Declaraciones, Tratados, Convenciones, Protocolos y Acuerdos signados y ratificados por México en materia de Derechos Humanos;

Proponer la suscripción de convenios o acuerdos en materia de Derechos Humanos;

Rendir un informe especial al Congreso y a las autoridades que se considere pertinente, cuando persistan actos y omisiones que impliquen una práctica recurrente o evidente de violaciones a los Derechos Humanos;

Actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público del Estado, que violen los Derechos Humanos;

Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de Derechos Humanos, en los siguientes casos:

a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter estatal o municipal.

b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad.

c) Cuando una autoridad se niegue 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.

d) Cuando los particulares o algún otro agente social utilice por cualquier motivo, legal o ilegal, lícito o ilícito, recursos públicos de los municipios, Estado o Federación;

Conocer de actos u omisiones de otras autoridades o particulares que le sean enviados o devueltos por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en ejercicio de las facultades de coordinación y revisión que confiere a ese organismo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Ley, y Las demás que le señale la presente Ley y otros ordenamientos legales, necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones.

## **2.4 PRIMERAS REFORMAS CONSTITUCIONALES.**

La CNDH se convirtió en totalmente autónoma en 1999, gracias a una reforma constitucional que le otorgó total independencia del poder ejecutivo. El presidente y los miembros del Consejo Consultivo de la CNDH son nombrados actualmente por el Senado, que debe consultar a las organizaciones de la sociedad civil antes de realizar los nombramientos.

Los derechos humanos buscan como finalidad proteger el derecho que el hombre tiene ya por naturaleza social. Pero echemos un vistazo a cuantas reformas se han hecho en la historia de México:

"El 6 de diciembre de 1977, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que modificó 17 aa. De la C. con alteraciones que en su conjunto se denominó "Reforma Política".<sup>9</sup>

Esta reforma fue importante porque persiguió fortalecer el proceso de democratización del país, la participación política institucionalizada de fuerzas políticas que se habían mantenido al margen del sistema, y el fortalecimiento del poder legislativo.

En una palabra, se intentó que el sistema político mexicano pudiera seguir operando y no fuera a ser desbordado por no poderle ya dar cauce a los problemas del país.

II. De 1917 a 1977, se han realizado una serie de reformas constitucionales, con el propósito de democratizar el sistema político y de ampliar los participantes de dicho sistema.

Desde luego, reformas a leyes secundarias también han perseguido ese propósito; pero el mismo es más claro a nivel constitucional.

Las principales modificaciones a nuestra Constitución hechas con la finalidad apuntada, y que sirven por tanto de antecedentes de la reforma de 1977, son:

- a) En 1953 se otorgó el voto activo y pasivo a la mujer.
- b) En 1968, se creó el sistema de diputados de partido, cuya base se encuentra en el pensamiento contenido en la exposición de motivos de las iniciativas presidenciales.
- c) En 1969 se reformó de nueva cuenta el a. 34 para dar el derecho de voto activo a las personas que hayan cumplido 18 años.
- d) En 1972 se redujo la edad para poder ser diputado de 25 años cumplidos a 21, y para ser senador, de 35 a 30 años. Desde el Constituyente de 1917, varios diputados pidieron que la edad que se requiriera para ser diputado fuera de 21 años.

---

<sup>9</sup> Derechos Humanos en la Constitución, Tomo II, Págs. 1155, año 2013.

III. José López Portillo tomó posesión como presidente de los Estados Unidos Mexicanos el 1o. de diciembre de 1976, en plena crisis económica, social y política, y tuvo la sensibilidad suficiente para comprender que el país necesitaba una serie de reformas si se deseaba conservar la estabilidad política mantenida en las últimas décadas.

Así envió el 14 de abril de 1977 una comunicación al secretario de Gobernación y presidente de la Comisión Federal Electoral para que este organismo, si así lo acordaba, invitara a las asociaciones políticas, instituciones académicas y ciudadanos en general, a presentar sus ideas en un marco de absoluta libertad, para que se revisaran y se estudiaran los diferentes aspectos de la reforma destinada a vigorizar las instituciones políticas del país.

IV. Los principales aspectos de la "Reforma Política" son:

a) Se incorporó el derecho a la información.

b) Se definió el partido político y se le otorgaron garantías para su funcionamiento.

c) Se modificó el sistema representativo para configurar un sistema mixto -de distritos uninominales de mayoría y de distritos plurinominales de representación proporcional- con dominante mayoritario.

d) Se alteró el sistema de calificación de las elecciones de los diputados federales para introducirle un recurso de reclamación ante la SCJ, pero siendo la Cámara de Diputados la que dicte la resolución definitiva. Se amplió el número de integrantes del Colegio Electoral y se garantizó en él la participación de diputados de partidos minoritarios.

e) Se introdujeron procedimientos de gobierno semi directo en el Distrito Federal: el referéndum y la iniciativa popular.

f) Se realizaron cambios respecto al presupuesto de egresos y la cuenta pública con el objeto de que el poder legislativo pueda cumplir mejor sus funciones en lo relativo a estos dos importantes actos jurídicos.

g) Se suprimió una materia a la función de investigación de la SCJ: la investigación de algún delito castigado por Ley Federal, y con la investigación de la violación al voto público se creó un nuevo párrafo.

h) Se declaró la inviolabilidad del recinto congressional.

i) Se determinó que la Ley Orgánica del Congreso de la Unión no puede ser vetada por el presidente de la República.

j) Se otorgó al Senado la facultad de analizar la política exterior desarrollada por el presidente de la República, y

k) Se concedió al poder legislativo la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria.

Así, la reforma política se llevó a cabo en su etapa inicial de modificaciones constitucionales, y mayormente ha existido para ella consenso de los sectores más diversos, e incluso antagónicos, de la sociedad mexicana.

Es importante destacar que tales reformas contribuyeron a que el Estado se invistiera de una soberanía propia, autónoma, en la que el respeto a los derechos fundamentales o garantías sean la manera más adecuada para lograr la armonía social.

Los mexicanos, tomamos conciencia del mundo occidental, en el acto de Hernán Cortés que crea el Ayuntamiento de la Rica Villa de la Veracruz, desde entonces el derecho se ha entendido como una forma (norma) que permite acciones que tienen éxito en la medida en que se tenga la fuerza de las armas como la tuvo Cortés o la fuerza de la coacción jurídica para imponerse.

Entre nosotros el derecho para ser eficaz requiere de una coacción eficaz, cuando no es así observamos hechos como los acontecidos el 1° de septiembre de 2006, en que el presidente en un régimen presidencialista no puede, impedido por un grupo minoritario de legisladores, ingresar al Congreso de la Unión a rendir su informe de gobierno; así como, escuchar mediante una proclama desde la plaza pública una convocatoria para una “convención” y la instalación de una presidencia “legítima”. Queda claro que un grupo importante de quienes practican

la política en nuestro país no están conscientes de lo que es un estado de derecho democrático.

¿Hasta dónde realmente los mexicanos tenemos el interés de estar gobernados por un estado de derecho o hasta donde algunos actores políticos están dispuestos a solucionar los conflictos políticos por otros cauces ajenos o aún contrarios a la ley?, Pero ¿Cuántos mexicanos realmente creemos que el camino del futuro está dentro de la ley?.

Quienes creemos en la ley y estudiamos nuestra historia sabemos que en muchos momentos la ley no ha sido el mecanismo ni el instrumento más adecuado para lograr la justicia social, sin embargo, sabemos que la ley es el único camino para mantener la libertad, el orden y la paz social.

Según los principios de la famosa doctrina neoliberal nos ha mostrado que en 1982 se han realizado reformas estructurales que aseguran la estabilidad económica del Estado. Tal por ello en México que en ese entonces el Presidente Carlos Salinas de Gortari, político y administrador, estableció reformas que permitían una paz económica en el ámbito fiscal, así como el 3º, 5º, 27º, 82º, y 130º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto al artículo 3º Constitucional se estableció en primera cuenta que las universidades tuvieran su propia autonomía, cosa que en 1945 se estableció al nacionalismo como propio organismo rector. Por decirlo así, de acuerdo a la reforma de 1993, implicaron las siguientes cuestiones:

1.- La educación es laica, gratuita y obligatoria.

2.- Será Obligatoria, la educación preescolar y Primaria.

Se hace inca púe al principio de Seguridad Jurídica a los planteles particulares que imparten educación en distintos niveles.

Ahora bien en año de 1992 se lanzó la reforma en el Congreso de la Unión para modificar el artículo 27º Constitucional en cuanto a los principios de Seguridad Jurídica en cuestión de la tenencia de la tierra, capitalización al campo mexicano; es decir la capitalización es utilizar fondos de inversión para la creación de organismos desconcentrados de fideicomisos, e incluso a la modificación de los órganos que vigilan el uso y aprovechamiento de suelos.

La magnitud de la veracidad de la reforma, impacto de tal forma que los productores del Campo realizaran maniobras para la conservación de suelos, claro, todo esto con el apoyo del Gobierno, así como de la Secretaría de Recursos Hidráulicos SARH que llegó a invertir millones de pesos en apoyo al pequeño productor.

Por otro lado, la reforma abarcó en mismo aspecto del campo mexicano, la creación de condiciones favorables para que los campesinos no solo tengan el beneficio de la posesión de la tenencia de la tierra, sino que también un impulso para que la producción de sus productos llegue a tener mayor competitividad en el campo económico nacional e internacional.

Fue una reforma muy positiva en cuanto a la gente que trabaja en el campo, pues quiera o no ayudó a que en ese entonces se elevara el precio del maíz, pero no duro por mucho tiempo ya que hubieron causas como el estancamiento de la producción que procreó que el mismo se devaluara.

Por otro lado, en dicha reforma se estipuló que no habrá repartición de tierras que no estén en posesión, y además de eso se estipula la asociación entre ejidatarios e inversionistas privados para enajenar las tierras a instituciones de crédito, lo que hoy se le conoce como al FIRA como órgano desconcentrado de fideicomisos, y con la otra figura llamada AGROASEMEX, que la cual aseguraba las pérdidas que tuvieran los campesinos por alguna catástrofe natural.

Todo esto fue una batalla para la cuestión rural, ya que no solo se avocó en la tenencia, sino que también en la obtención de créditos, pero por desgracia no funcionó ya que los mecanismos para la recuperación de créditos se quedaron muy obsoletos, es ahí en donde hubo estancamiento, y sobre todo muchas financieras quebraron por falta de pagos, y no hay forma de recuperar ya que en la mayoría de la gente que solicitaba el crédito, eran personas adultas en edad avanzada que no ofrecían garantía, y pues al fallecer se extinguía el crédito.

La reforma Constitucional del Artículo 130° quedó envuelta en serios conflictos por parte del clero de la iglesia católica, la cual creó discusiones y en donde ellos solicitaban la abolición de la Constitución política.

Se habla del Sexenio de Manuel Ávila Camacho se había declarado católico por excelencia y él decía que asistía a las misas públicamente, fue por ello que existió una forma pacífica de diálogo, y convivencia, dejando a la iglesia los intereses políticos que se resolvieran de manera externa, pero aun así, fue una postura muy dura ya que internamente la política se seguía mezclando con la iglesia. Por ello

se creó una ley secundaria llamada Ley de Asociaciones y Culto Público al reformar el artículo 130 de la Constitución Política de México.

En la reforma de 1992, se contemplan dos significativos para el culto externo.

- a) Personalidad jurídica a las iglesias y corporaciones religiosas.
  
- b) El reconocimiento de los derechos políticos a los ministros de cualquier culto religioso, para votar y ser votados, es decir podrán ser candidatos políticos. Según Diego Valdez en su libro reformas Constitucionales de la historia, pág., 80, hace mención que en cuestión de justicia se menciona la igualdad jurídica entre el varón y la mujer en su artículo 4º Constitucional el cual a la letra dice:

“El varón y la Mujer son iguales ante la Ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia”

Lo anterior también desglosa que debe tener el derecho a la Seguridad Social, el cual el mismo párrafo segundo del artículo 4º Constitucional dice:

“Toda persona tiene derecho a la protección de la Salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las Entidades Federativas en materia de Salubridad general conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Ahora bien, no solo se establece el principio de igualdad sino también aplico la reforma en el que toda persona tiene derecho al reparto de utilidades, el derecho a la vivienda, la ampliación y perfeccionamiento de la justicia federal y el amparo. Esto fue en relación al artículo 5º de la Constitución el cual toda persona tiene el derecho de dedicarse a cualquier trabajo que no esté prohibido por ninguna ley en especial.

En cuanto a la igualdad del hombre y la mujer, también debido al movimiento de 1993 al 1994 se creó la protección de los derechos de los indígenas que se estableció en el artículo 4º constitucional en el que decía que se respetaran la identidad indígena, protegiendo sus usos y costumbres, y pues después de varias reformas a partir de 2003 se pasó al artículo 2º Constitucional el cual decía a la letra.

“La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la Colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas.”

En cuanto a las reformas referentes a la Seguridad jurídica se encuentra incluida la defensa del equilibrio ecológico, ya que ahí se proclamó la creación de organismos que ayudan a la protección de la ecología, incluso ya se había dado la creación de Greenpeace que protege la ecología y el cuidado del medio ambiente en general.

Por ello, es menester de las autoridades que protejan al medio ambiente, ya que se provee de muchas causas que conllevan a la extinción de árboles, lo que actualmente se castiga con cárcel. Incluso actualmente se encuentra la PROFEPA la cual funge como la autoridad investigadora y persecutora de los delitos de ECOCIDIO.

Para la reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es menester al Congreso de la Unión, la cual es el órgano facultado para realizar una modificación, siempre y cuando estén congruentes los Estados, Municipios y Federación, es así que tal reforma es un mecanismo formal que la propia Constitución establece para su modificación o alteración, debido a que la propia Constitución es rígida y flexible.

Por tal motivo, en el artículo 3º del Acta Constitutiva de la Federación de 1824 hace mención a que “La Soberanía es exclusivamente al derecho de adoptar y establecer políticas por medio de sus representantes de Gobierno, para efectos crear una conservación de la misma ley, así como el modificar o variar leyes conforme a derecho.

En la propia Acta de 1824 también se estableció el procedimiento de reforma de ley, e incluso se sigue actualmente hablando del poder Constituyente, el cual busca modificar una ley o abolir, pero el caso es que la Constitución para su reforma requiere cierta estabilidad, debido a que para su efectividad debe haber una legitimación que significa el enlace con el pueblo.

Es decir, la Constitución no es un acta ni oficio que vaya solo para el que está en el poder, sino que va dirigido para la Sociedad en general, lo cual lleva trabajo que el pueblo la llegue a comprender completamente, debido a que las Leyes comprenden aspectos técnicos que poco a poco se han ido modificando.

Sin embargo en la Constitución conocida como Sentimientos de la Nación nos redacta en forma poética y sentimental los valores de un pueblo que sufre, lo cual con las reformas que poco a poco se fueron cambiando, se van dando nuevos aspectos de palabras, comprensión. A esto le conocemos como mutación Constitucional el cual es el proceso por el cual las Leyes tienden a buscarse significados y sinónimos que sean de fácil comprensión para el pueblo, mismo que escribió Jellinek en la doctrina alemán.

Por tal motivo se encuentran establecidas cuatro clases de mutaciones Constitucionales, que hay que tener en cuenta para lograr una mayor comprensión de la misma. Las mutaciones más importantes que aun en la actualidad se siguen practicando son la Interpretación y la Costumbre Constitucional, las cuales tienen un aspecto mediato y simple para los juristas.

Los efectos importantes al reformar la Constitución es que existen contradicciones que ponen en peligro cuestiones políticas y sociales, que hacen que pueda llegar a hacer un Golpe de Estado, que ponga en peligro la Soberanía del Estado.

Tan es así que la Constitución de 1857 no fue modificada o alterada completamente debido a un movimiento similar Golpe de Estado, y por rebelión Social, la cual quedo casi intacta por ese motivo. La mutación Constitucional debe hacerse sin violarse los principios garantistas del pueblo, por ello debe seguirse el procedimiento establecido que ella misma señala para la reforma; es decir adquiere una nueva forma interpretativa conservando el mismo texto, y buscando encajarla en normas secundarias que ayuden al funcionamiento de la misma.

## **2.5 PRINCIPALES CAMBIOS EN SOBRE DERECHOS HUMANOS EN LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

La reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de junio de 2011<sup>10</sup>, ofrece varias novedades importantes, las cuales pueden cambiar de manera profunda la forma de concebir, interpretar y aplicar tales derechos en México.

Las principales novedades, dicho de forma telegráfica, son las siguientes:

---

<sup>10</sup> Derechos Humanos en la Constitución, Tema Derechos Económicos, sociales, culturales y ambientales, Pág. 513, año 2016.

1) La denominación del Capítulo I del Título Primero de la Constitución cambia, dejando atrás (al menos en parte) el anticuado concepto de “garantías individuales”. A partir de la reforma se llama “De los derechos humanos y sus garantías”. La expresión derechos humanos es mucho más moderna que la de garantías individuales y es la que se suele utilizar en el ámbito del derecho internacional, si bien es cierto que lo más pertinente desde un punto de vista doctrinal hubiera sido adoptar la denominación de “derechos fundamentales”.

2) El artículo primero constitucional, en vez de “otorgar” los derechos, ahora simplemente los “reconoce”. A partir de la reforma se reconoce que toda persona “goza” de los derechos y de los mecanismos de garantía reconocidos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales. La Constitución se abre de forma clara y contundente al derecho internacional de los derechos humanos, demostrando de esa manera una vocación cosmopolita muy apreciable.

3) En el mismo artículo primero constitucional se recoge la figura de la “interpretación conforme”, al señalarse que todas las normas relativas a derechos humanos (del rango jerárquico que sea) se deberán interpretar a la luz de la propia Constitución y de los tratados internacionales.

Esto implica la creación de una especie de bloque de constitucionalidad (integrada no solamente por la carta magna, sino también por los tratados internacionales), a la luz del cual se deberá interpretar el conjunto del ordenamiento jurídico mexicano.

4) Se incorpora en el párrafo segundo del artículo primero constitucional el principio de interpretación “pro personae”, muy conocido en el derecho internacional de los derechos humanos y en la práctica de los tribunales internacionales encargados de la protección y tutela de los mismos derechos.

Este principio supone que, cuando existan distintas interpretaciones posibles de una norma jurídica, se deberá elegir aquella que más proteja al titular de un derecho humano. Y también significa que, cuando en un caso concreto se puedan aplicar dos o más normas jurídicas, el intérprete debe elegir aquella que (igualmente) proteja de mejor manera a los titulares de un derecho humano.

5) Se señala, en el párrafo tercero del artículo primero, la obligación del Estado mexicano (en todos sus niveles de gobierno, sin excepción) de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. De esta forma queda claro que todo derecho humano “reconocido” por la Constitución y los tratados internacionales genera obligaciones para las autoridades mexicanas, con

independencia del nivel de gobierno que ocupen o de la modalidad administrativa bajo la que estén organizadas.

6) Las obligaciones de las autoridades mexicanas en materia de derechos humanos deberán cumplirse a la luz de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos.

7) El Estado mexicano, señala el artículo 1 constitucional a partir de la reforma, debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de derechos humanos.

8) Queda prohibida la discriminación por causa de “preferencias sexuales”. Antes de la reforma, el texto constitucional se refería simplemente a la prohibición de discriminar por “preferencias”, lo que podía generar ciertas ambigüedades sobre el alcance de dicha prohibición.

La reforma deja claramente señalado que son las preferencias sexuales las que no pueden ser tomadas en cuenta para efecto de dar un trato diferenciado a las personas o para negarles cualquier derecho.

9) Una de las finalidades de la educación que imparta el Estado mexicano deberá ser el respeto a los derechos humanos, de acuerdo con lo que a partir de la reforma señala el artículo 3 constitucional.

10) Se otorga rango constitucional al asilo para toda persona que sea perseguida por motivos políticos y se reconoce de la misma forma el “derecho de refugio” para toda persona por razones de carácter humanitario. Esto amplía la solidaridad internacional que históricamente ha tenido México hacia las personas que sufren violaciones de derechos en sus países de origen, para quienes deben estar completamente abiertas las puertas el territorio nacional.

11) Se establece, en el artículo 18, que el respeto a los derechos humanos es una de las bases sobre las que se debe organizar el sistema penitenciario nacional, junto con el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte.

Mediante este nuevo añadido al párrafo primero del artículo 18 constitucional la reforma del 10 de junio de 2011 subraya que en nuestras cárceles se deben

respetar los derechos humanos y que no puede haber un régimen penitenciario compatible con la Constitución que permita la violación de tales derechos.

La privación de la libertad de la que son objeto las personas que delinquen, no justifica en modo alguno que se violen sus derechos humanos, ni por acción ni por omisión de las autoridades.

12) Tomando como base lo que señala la Convención Americana de Derechos Humanos, se modifica el tristemente célebre artículo 33 constitucional, para efecto de modular la facultad del Presidente de la República para hacer abandonar el territorio nacional a las personas extranjeras.

Anteriormente esa facultad se ejercía de forma totalmente arbitraria, sin que se le diera ningún tipo de derecho de ser oído y vencido en juicio a la persona extranjera afectada. Con la reforma ya se señala que se debe respetar la “previa audiencia” y que la expulsión solamente procede en los términos que señale la ley, siempre que se siga el procedimiento que la misma ley establezca.

También será una ley la que deberá determinar el lugar y el tiempo que puede durar la detención de un extranjero para efecto de su posible expulsión del territorio nacional.

13) Se adiciona la fracción X del artículo 89 constitucional para efecto de incorporar como principios de la política exterior del Estado mexicano, la cual corresponde desarrollar al Presidente de la República, “el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos”.

Esto implica que los derechos humanos se convierten en un eje rector de la diplomacia mexicana y que no se puede seguir siendo neutral frente a sus violaciones.

Si se acreditan violaciones de derechos humanos, México debe sumarse a las condenas internacionales y aplicar las sanciones diplomáticas que correspondan según el ordenamiento jurídico aplicable.

14) Se le quita a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad contenida en el artículo 97 constitucional, la cual pasa a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Lo cierto es que había sido la propia Suprema Corte la que,

con toda razón, había pedido que se le quitara este tipo de facultad, que en rigor no era jurisdiccional y que generaba muchos problemas dentro y fuera de la Corte.

15) Se obliga a los servidores públicos que no acepten recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o de las respectivas comisiones estatales a fundar y motivar su negativa, así como a hacerla pública. Toda recomendación debe ser contestada, tanto si es aceptada como si es rechazada.

En caso de que alguna autoridad rechace una recomendación, puede ser citada por el Senado o por la Comisión Permanente (si la recomendación proviene de la CNDH) o bien por la legislatura local (si la recomendación fue expedida por una comisión estatal).

16) Las comisiones de derechos humanos podrán conocer, a partir de la reforma, de quejas en materia laboral. Solamente quedan dos materias en las cuales resultan incompetentes las comisiones de derechos humanos: los asuntos electorales y los jurisdiccionales.

17) Se establece un mecanismo de consulta pública y transparente para la elección del titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y para los miembros del Consejo Consultivo de la propia Comisión.

18) Se faculta a la CNDH para realizar la investigación de violaciones graves de derechos humanos. El ejercicio de dicha facultad se puede dar cuando así lo considere la Comisión o cuando sea solicitado por el Presidente de la República, el gobernador de un Estado, cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión, las legislaturas locales o el jefe de gobierno del Distrito Federal.

19) En los artículos transitorios, la reforma prevé la expedición de una serie de leyes que la irán complementando en el nivel legislativo. Así, ordena que se emita en el plazo máximo de un año a partir de su entrada en vigor, una ley sobre reparación de las violaciones de derechos humanos, una ley sobre asilo; una ley reglamentaria del artículo 29 en materia de suspensión de derechos; una ley reglamentaria del artículo 33 en materia de expulsión de extranjeros y nuevas leyes (tanto a nivel federal como local) de las comisiones de derechos humanos.

**CAPITULO III.-  
“CNDH COMO ORGANISMO AUTONOMO DE LOS  
DERECHOS HUMANOS EN MEXICO”**

### **3.1 NATURALEZA JURÍDICA**

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) es un organismo constitucional autónomo<sup>11</sup>, es decir, es parte de los organismos públicos de poder; sin embargo no se encuentra encuadrada en ninguno de ellos, por lo que no recibe instrucciones o indicaciones de autoridad o servidor público alguno.

La CNDH se encuentra prevista en el artículo 102, apartado B de la Constitución Política del país y cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como con autonomía de gestión y presupuestaria.

### **3.2 ACUERDOS DE NO RESPONSABILIDAD**

Si al concluir la investigación de la queja se demuestra la no existencia de violaciones a Derechos Humanos, o de no haberse acreditado éstas de manera fehaciente, entonces se elabora el acuerdo de no responsabilidad que debe contener los siguientes aspectos:

1.- Antecedentes de los hechos que fueron alegados como violatorios de Derechos Humanos.

2.- Enumeración de las evidencias que demuestran la no violación de Derechos Humanos o la inexistencia de aquellas en las que se soporta la violación.

3.- Análisis de las causas de no violación a Derechos Humanos.  
Conclusiones.

Los acuerdos de no responsabilidad son notificados de inmediato a los quejosos y a las autoridades o servidores públicos involucrados y serán publicados en la Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Cabe señalar que este tipo de acuerdos que expide la CNDH se refieren a casos específicos, por lo que no son de aplicación general y no eximen de responsabilidad a la autoridad respecto a otros casos de la misma índole.

---

<sup>11</sup> [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Decreto\\_OAC\\_CNDH.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Decreto_OAC_CNDH.pdf), año 2011.

### **3.3 INCONFORMIDADES**

Las inconformidades ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrán presentarse a través de los recursos de queja y de impugnación.

#### **3.3.1 RECURSO DE QUEJA**

Esta instancia procede en los siguientes supuestos:

A.- Por las omisiones en que hubiera incurrido un Organismo Local de Derechos Humanos durante el tratamiento de una queja presuntamente violatoria de derechos humanos, siempre y cuando esa omisión hubiese causado un perjuicio grave al quejoso y que pueda tener efectos sobre el resultado final de la queja.

B.- Por la manifiesta inactividad del Organismo Local de Derechos Humanos en el tratamiento de una queja presuntamente violatoria de derechos humanos.

Para que la Comisión Nacional admita el recurso de queja<sup>12</sup> es necesario:

I.- Que el recurso sea interpuesto ante la Comisión Nacional.

II.- Que el recurso sea suscrito por la persona o personas que tengan el carácter de quejosos o agraviados en el procedimiento instaurado por el Organismo Local cuya omisión o inactividad se recurre.

III.- Que el recurso contenga la expresión de las acciones u omisiones atribuibles al organismo local en el trámite de la queja; o, hayan transcurrido por lo menos seis meses desde la fecha de presentación del escrito de queja ante el organismo local y exista una inactividad manifiesta durante ese lapso.

IV.- Que el referido Organismo Local, respecto del procedimiento de queja que se recurre, no haya dictado recomendación alguna o establecida resolución definitiva sobre el mismo.

---

<sup>12</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Capítulo III La queja ante la CNDH, Págs. 26-32, Año 2016.*

El recurso de queja deberá presentarse por escrito ante la Comisión Nacional y, en caso de urgencia por correo, fax o telégrafo. En ese documento se indicarán con precisión la omisión o actitud del Organismo Local, los agravios generados, así como las pruebas correspondientes.

Posteriormente, la CNDH solicitará al Organismo Local un informe del caso y las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta, los cuales serán analizados para la emisión de una resolución que puede ser:

1.- Recomendación dirigida al Organismo Local correspondiente, a fin de que subsane la omisión o inactividad recurrida.

2.- Acuerdo de no responsabilidad dirigido al Organismo Local correspondiente, cuando los agravios hechos valer por el recurrente sean falsos o infundados.

3.- Acuerdo de atracción de la queja cuando se considere que el asunto es importante y el Organismo Local puede tardar mucho en expedir su recomendación.

### **3.3.2 RECURSO DE IMPUGNACIÓN**

I.- Por las resoluciones definitivas tomadas por un Organismo Local de Derechos Humanos. Se entiende por resolución definitiva toda forma de conclusión de un expediente abierto con motivo de presuntas violaciones a los derechos humanos.

II.- Por el contenido de una recomendación dictada por un Organismo Local de Derechos Humanos, cuando a juicio del quejoso éste no intente reparar debidamente la violación denunciada.

III.- Por el deficiente o insatisfactorio cumplimiento de la autoridad hacia una recomendación emitida por el Organismo Local de Derechos Humanos.

Para que la Comisión Nacional admita el recurso de impugnación es necesario que:

1.- El recurso sea interpuesto directamente ante el correspondiente Organismo Local de Derechos Humanos.

2.- El recurso sea suscrito por la persona o personas que hayan tenido el carácter de quejosos o agraviados en el procedimiento instaurado por el respectivo Organismo Local de Derechos Humanos.

3.- El recurso se presente ante el respectivo Organismo Local dentro de un plazo de 30 días naturales contados a partir de la notificación del acuerdo de conclusión o de que el quejoso hubiese tenido noticia sobre la información definitiva de la autoridad acerca del cumplimiento de la recomendación.

El recurso de impugnación deberá presentarse por escrito ante el Organismo Local respectivo y con una descripción concreta de los agravios generados al quejoso, el fundamento de los mismos y las pruebas documentales con que se cuente.

Las resoluciones que adopte la Comisión Nacional respecto de los recursos de impugnación pueden ser:

A.- La confirmación de la resolución definitiva del Organismo Local de Derechos Humanos.

B.- La modificación de la propia recomendación, caso en el cual formulará, a su vez, una Recomendación al Organismo Local.

C.- La declaración de suficiencia en el cumplimiento de la recomendación formulada por el Organismo Local respectivo.

D.- La declaración de insuficiencia en el cumplimiento de la recomendación del Organismo Local por parte de la autoridad local a la cual se dirigió, supuesto en el que la Comisión Nacional formulará una recomendación dirigida a dicha autoridad, la que deberá informar sobre su aceptación y cumplimiento.

### **3.4 LAS RECOMENDACIONES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.**

El fin máximo de todas las acciones emprendidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es proteger a toda persona de la violación de sus derechos humanos, así como prevenir que se repitan o se generen futuras violaciones por parte de alguna autoridad.

Por ese motivo, es que el recurso de mayor relevancia con el que cuenta el Ombudsman Nacional y sus homólogos estatales son las recomendaciones. A través de ese instrumento pueden hacer públicas las presuntas violaciones de derechos humanos y de ese modo señalar un hecho violatorio y la autoridad específica que lo comente.

Para generar dicho documento, el visitador responsable del caso, recurre al apoyo de especialistas en diversos campos científicos para emprender una minuciosa investigación que estudia los hechos, los argumentos y las pruebas del caso, que le permitan identificar si una autoridad ha incurrido en actos u omisiones ilegales, irrazonables, injustos, inadecuados o erróneos.

De ese modo, se cuenta con elementos suficientes para determinar si se puede promover un proceso amigable de solución del conflicto entre las partes, y en segundo nivel se puede emitir una Recomendación que señale las medidas que procedan para garantizar la efectiva restitución de los derechos violentados.

El Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos establece que las Recomendaciones<sup>13</sup> deberán contener lo siguiente:

Artículo 132º:

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

---

<sup>13</sup> Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Art. 132.

Las Recomendaciones serán notificadas de manera inmediata a la autoridad o servidor público al que van dirigidas y tendrán una naturaleza pública, por lo que serán incluidas en la Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En respuesta, la autoridad o servidor público que hubiera recibido una Recomendación, tendrá que informar si acepta la Recomendación, para lo cual presentará las pruebas correspondientes del cumplimiento de la recomendación. La CNDH tendrá para ello competencia para dar seguimiento al cumplimiento por parte de la autoridad.

### **3.4.1 CARACTERÍSTICAS DE LAS RECOMENDACIONES**

La recomendación será pública y no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá y, en consecuencia, no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia (primer párrafo del artículo 46 de la Ley de CNDH).

Por lo tanto, la Recomendación formalmente es un acto público no potestativo, es decir, que se emite en orden al bien público, pero carece de sanción coactiva propia de los actos emanados de alguno de los poderes públicos.

Sin embargo, cuando las autoridades o servidores públicos no acepten o no cumplan las recomendaciones, lo cual, comunicaran fundando y motivando públicamente, a petición de los organismos de derechos humanos podrán ser llamados por la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas según corresponda, para que expliquen el motivo

### **3.4.2 INCUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

Entre el 2011 y 2015, la Procuraduría General de la República (PGR) recibió y aceptó 19 recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) por violaciones graves cometidas por sus funcionarios. De todas ellas solamente una recomendación ha sido resuelta.

Cada recomendación que emite al CNDH puede tener uno o varios “puntos recomendatorios” que son las acciones específicas que se pide cumplir a la

dependencia involucrada para atender la recomendación y reparar el daño que se haya causado, así como prevenir que se cometan las mismas conductas.

El análisis de los auditores arroja que las 19 recomendaciones que la CNDH dirigió a PGR entre 2011 y 2015 comprenden en total 98 puntos recomendatorios. De todos estos puntos la Procuraduría solo ha realizado 33, lo que significa que casi el 70 por ciento de ellos siguen sin ser resueltos por la dependencia.

¿Por qué solo una recomendación ha sido atendida por la PGR en su totalidad? El argumento dado por la dependencia a los auditores es que la mayoría de los casos están ligados con la apertura de averiguaciones previas y por lo tanto lleva su tiempo.

Entre las recomendaciones que están pendientes de ser atendidas en su totalidad, hay casos de alto impacto como el de la desaparición de los normalistas de Ayotzinapa que se dio a conocer desde abril de 2015.

### **3.4.3 IMPUNIDAD EN LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

Las 19 recomendaciones que la CNDH dirigió a la PGR entre 2011 y 2015 identifican a 53 funcionarios como probables responsables de haber perpetrado las distintas violaciones a derechos humanos. Para investigar las denuncias y delitos cometidos la Procuraduría inició un total de 34 averiguaciones previas.

Pero hasta ahora, de todos ellos, solamente un funcionario ha sido sancionado siendo destituido de su puesto y consignado ante los juzgados correspondientes. La ASF consideró que esto refleja una eficacia de apenas un 1.9 por ciento.

En respuesta a estos cuestionamientos hechos por la auditoría la Procuraduría responsabilizó de nueva cuenta al tiempo que lleva una investigación penal el que no haya resultados pronto.

“Para el ejercicio fiscal de 2016 se realizó una reforma al sistema penal acusatorio en el que se impusieron plazos para la atención de las averiguaciones previas a los ministerios públicos con lo cual se dará mayor celeridad a la atención de las sanciones, toda vez que en la mayoría de los casos el motivo por el cual no se le da pronta atención a las sanciones es por la tardanza en la atención y desahogo de las averiguaciones previas” respondió PGR a la ASF.

## PROPUESTAS

En base a todo lo que el presente trabajo me ha permitido investigar, desarrollar y estudiar, me permito realizar las siguientes y sencillas propuestas que a continuación detallo:

**PRIMERA:** Desde la última reforma de los Derechos Humanos que fue en el año 2011 por el caso de Radilla Pacheco, existen alrededor de 461 recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2011-2017) de las cuales 19 fueron dirigidas a la Procuraduría General de la República (2011-2015) ya que entre esas recomendaciones existían más de 53 funcionarios como probables responsables, de los cuales solo el 1.9% de las recomendaciones fueron eficaces.

**SEGUNDA:** Para la última reforma de los Derechos Humanos estos casos son imperdonables, no basta con una disculpa pública, o apoyo económico a las personas desbastadas por tal hecho; como sabemos en la actualidad existen varios casos por violaciones a los Derechos Humanos (Caso Ayotzinapa, Genocidio de los inmigrantes, entre otros) y los cuales solo terminan en recomendaciones aunque se haya solicitado la intervención de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, que ellos solo emiten un libro al año con todos los casos y ninguna respuesta alguna.

**TERCERA:** Por ende la propuesta que más se me hace conveniente sería la creación de un **ORGANISMO AUTONOMO EJECUTORIO PARA DAR APOYO A LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y CON ELLO QUE LAS RECOMENDACIONES** sean ejecutorias y efectivas, reparatoras de daños, morales, físicas y económicas, erradicar la impunidad en un mayor porcentaje, ya que las autoridades correspondientes (PGR) en la actualidad solo dieron la eficacia de 1.9% de 19 recomendaciones; esto conlleva a que los derechos humanos en México sean más respetados y no sean violados por autoridades o funcionarios.

**CUARTA:** Hablando más a fondo del Organismo Autónomo Ejecutorio, éste estará a cargo de un Presidente y de personas estudiadas, capaces y con honradez para ejecutar dicho trabajo, el Presidente será puesto por el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, la ONU y el Presidente de la República Mexicana. Este Organismo tendrá su propia Ley y Reglamento que será dado por la CIDH y CNDH.

## **CONCLUSIONES**

**PRIMERA:** Actualmente, los Derechos Humanos fueron establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como el máximo respeto para las personas y así valer sus derechos como ciudadanos del pueblo mexicano, pero la pregunta sería ¿Realmente están siendo respetados, valorados, los derechos humanos de las personas?.

**SEGUNDA:** Cabe recalcar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encarga solamente de hacer valer los derechos de las personas emitiendo una recomendación, pero solo se queda en eso **RECOMENDACIÓN**, para los problemas que existen en la actualidad se necesita más que eso, que no quede impugne esa recomendación, sino que sea también **EJECUTORIA**, si el trabajo es en demasía para las autoridades ejecutorias que existen en la actualidad, la mejor opción sería la creación de un Organismo Autónomo Ejecutorio que trabaje a la par con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y ésta se encargue de que las recomendaciones sean ejecutorias y así darle el castigo justo y necesario para las personas que violan los derechos de los ciudadanos mexicanos.

**TERCERA:** Considero que la creación de este Organismo le dará más peso a los derechos humanos que fueron establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como lo máximo para las personas, cabe recalcar que sí están respetados y valorados pero no como debe de ser, ya que la CNDH solo emite recomendaciones y si las autoridades la aceptan bien y si no queda impune el castigo para la persona que realizo la violación a los derechos humanos.

Con esta propuesta las Autoridades estarán obligadas a respetar dicha recomendación y a aceptarlas dándole el castigo justo para la persona que realizo dicha violación a los derechos humanos, esto también ayudara a despejar un poco el trabajo para las autoridades en la actualidad y así enfocarse en otro trabajo que no sea en el tema de derechos humanos.

## **BIBLIOGRAFIA**

**Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Magdalena Aguilar Cuevas en su obra *EL DEFENSOR DEL CIUDADANO (OMBUDSMAN)*, México, UNAM-CNDH, 1991.**

**Decreto por el que se reforma y adiciona la *Ley Federal de Protección al Consumidor*, Diario Oficial, jueves 7 de febrero de 1985.**

**Rodolfo Lara Ponte, *Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano*, pág. 202.**

**Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pág. 6, año 2016.**

**Derechos Humanos en la Constitución, Pág. 19, año 2013.**

**Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Art. 132.**

**[http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Decreto\\_OAC\\_CNDH.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Decreto_OAC_CNDH.pdf), año 2011.**

**Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Pág. 14, Agosto 2013.**

**Derechos Humanos en la Constitución, Tomo II, Págs. 1155, año 2013.**

**Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Págs. 26, 27, año 2013.**

**Rodolfo Lara Ponte, *Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano*, pág. 203.**

**Derechos Humanos en la Constitución, Tema Derechos Económicos, sociales, culturales y ambientales, Pág. 513, año 2016.**

**Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Capítulo III La queja ante la CNDH*, Págs. 26-32, Año 2016.**