Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
Libro completo en https://tinyurl.com/y2asnl7l

CAPÍTULO PRIMERO

El *Ombudsman* en el ordenamiento mexicano

I. Antecedentes y creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) tiene antecedentes en otros ordenamientos, especialmente en los de los países escandinavos, ya que éstos crearon el organismo conocido como *Ombudsman* (palabra del idioma sueco que significa "delegado" o "representante"), denominación que surgió a partir de las leyes constitucionales de Suecia de 1809 y que se conserva hasta la actualidad.[1] Este organismo está integrado por funcionarios designados por el Parlamento con la función esencial de tutelar y proteger los derechos humanos de los gobernados en la esfera de la administración pública.[2] Con el tiempo, su número se ha multiplicado y su función se ha extendido a la tutela de un grupo cada vez más amplio y complejo de derechos de los ciudadanos. A partir de la segunda posguerra, se ha incorporado en numerosos ordenamientos jurídicos de todos los continentes, que suman ya más de cien, aunque no pueda decirse que en todos ellos funcione adecuadamente. Por este motivo, el jurista francés André Legrand la calificó, desde hace años, como "institución universal".[3]

---

1 Bexelius, Alfred, "El *Ombudsman* de asuntos civiles", en Rowat, Donald, *El* Ombudsman. *El defensor del ciudadano,* México, Fondo de Cultura Económica, 1973, pp. 55-80.

2 *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, "Reflexiones comparativas sobre el *Ombudsman*", en *Protección de los derechos humanos. Estudios comparativos,* 2a. ed., México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1999, pp. 347-397.

3 Legrand, André, "Une institution universelle: l'*Ombudsman*?", *Revue Internationale de Droit Comparé,* París, vol. 25, núm. 4, 1973, pp. 851-861.

DR © 2019. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, https://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
Libro completo en https://tinyurl.com/y2asnl7l

2. El organismo se introdujo, con ese nombre, en las Constituciones de otros países escandinavos que siguieron el modelo sueco, como Finlandia en 1919, al obtener su independencia de Rusia, Noruega en 1952, y Dinamarca en 1953,[4] pero se convirtió en un verdadero paradigma y se divulgó con rapidez, como ya hemos dicho, al terminar la Segunda Guerra Mundial. Con diversas variantes se estableció en numerosos ordenamientos, primeramente europeos y posteriormente de otros continentes, como Oceanía (Australia y Nueva Zelanda), Asia, África, y la mayoría de los ordenamientos latinoamericanos, generalmente bajo la denominación de Defensor del Pueblo.[5] Además, el organismo se creó en años recientes en el ámbito regional europeo, como institución de la Unión Europea.[6] Por todo lo anterior puede afirmarse, sin exageración, que se trata de la institución que, con matices y variantes, tiene la mayor aceptación en el mundo.

3. En virtud del tema esencial de este modesto estudio, sería imposible intentar un análisis comparativo de estos organismos de protección de derechos humanos, por simple que éste fuera. Hace ya varios años, cuando la institución se encontraba en una etapa de intensa divulgación, emprendimos el intento de examinarla desde un punto de vista comparativo;[7] sin embargo, actualmente una tarea de esta envergadura requeriría de un numeroso equipo de investigadores y de un plazo amplio para llevarse a cabo.[8] Por tales motivos, nos vemos

---

4 Rowat, *op. cit., supra* nota 1, pp. 98-169. Otro análisis del *Ombudsman* en esos tres países puede verse en Gil-Robles y Gil-Delgado, Álvaro, *El control parlamentario de la administración. El* Ombudsman, 2a. ed., México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1981, pp. 59-85.

5 Fix-Zamudio, *op. cit., supra* nota 2, pp. 387-390.

6 En español, el organismo se denomina Defensor del Pueblo Europeo (en inglés: *European Ombudsman*) y tiene por función investigar reclamaciones por mala administración a cargo de las instituciones y los órganos de la Unión Europea. Se creó por el Tratado de Maastricht de 1992; en 1995 se nombró al primer titular. Sobre esta institución puede verse Alonso de Antonio, José Antonio, "Algunas consideraciones sobre el Defensor del Pueblo Europeo", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Madrid, núm. 84, 1993-1994, pp. 23-40 y Ferrer Jeffrey, Bernardo, "Presente y futuro del Defensor del Pueblo Europeo, guardián de la buena administración", en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Madrid, núm. 3, segundo semestre de 2002, pp. 341-353.

7 Fix-Zamudio, *op. cit., supra* nota 2.

8 Otro estudio comparativo del *Ombudsman* es el de Stacey, Frank, *Ombudsmen Compared*, Oxford, Clarendon Press, 1978.

DR © 2019. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, https://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
Libro completo en https://tinyurl.com/y2asnl7l

precisados a abandonar el estudio comparativo de la institución y reducirnos a examinar, así sea de manera superficial, la fundación y el desarrollo de la CNDH, para después concentrarnos en el propósito central de la obra: el análisis de las recomendaciones generales que expide dicha Comisión.

4. No obstante la intensa labor de divulgación del *Ombudsman* en la doctrina que, por años, habían realizado los juristas de varias regiones del mundo, la institución era escasamente conocida en el ámbito latinoamericano y particularmente en nuestro país. Por ello, algunos juristas mexicanos, y en especial un grupo de investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, consideramos necesario hacer estudios comparativos para dar mayor difusión a esta institución escandinava, pues estábamos convencidos de que su introducción en el ordenamiento jurídico mexicano sería muy provechosa. Dentro de este grupo se encontraba el doctor Jorge Carpizo, por aquel entonces director de nuestro Instituto.

5. La convicción del investigador Jorge Carpizo sobre la necesidad de introducir el *Ombudsman* en el derecho mexicano quedó de manifiesto cuando, por sus merecimientos académicos y personales, la Junta de Gobierno de nuestra Universidad lo designó rector, pues, al poco tiempo de tomar posesión de su elevado encargo, en enero de 1985, y como siempre se distinguió por ser una persona de acción, Carpizo presentó al Consejo Universitario un proyecto de Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios,[9] mismo que fue aprobado por amplia mayoría de sus miembros. La Defensoría tenía entonces y conserva hasta hoy la función de defender los derechos de profesores y alumnos cuando son afectados por los funcionarios administrativos de la Universidad, es decir, se excluyen los derechos de carácter estrictamente académico, pues para su protección se han creado instancias propias especializadas. La institución ha funcionado con

[9] *Cfr.* Barrera Graf, Jorge, "La Defensoría de los Derechos Universitarios: Análisis legal", en *La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la institución del* Ombudsman *en Suecia*, México, UNAM, 1986, pp. 23-32.

DR © 2019. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, https://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
Libro completo en https://tinyurl.com/y2asnl7l

eficacia y ha logrado mantener un ambiente favorable y tranquilo en el ámbito administrativo universitario, lo cual no es sencillo.[10]

6. Gracias al pensamiento y a la dedicación del doctor Carpizo para lograr no sólo la divulgación sino también el establecimiento de organismos tutelares de derechos humanos inspirados en la figura del *Ombudsman*, se obtuvieron resultados de gran trascendencia en el ámbito jurídico mexicano, empezando por el universitario. A él le correspondió la tarea esencial de hacer realidad la incorporación de la institución en el derecho constitucional de nuestro país.

7. Es indudable, y además conocido y reconocido, que el promotor y fundador de la CNDH fue el destacado constitucionalista mexicano Jorge Carpizo, desaparecido prematuramente en el año de 2012, en pleno vigor físico e intelectual. Fue Carpizo quien convenció al entonces presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, de la conveniencia de crear un organismo similar. Ello ocurrió mediante el decreto presidencial del 6 de junio de 1990, que estableció de manera experimental un modesto organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación denominado Comisión Nacional de Derechos Humanos, aunque su presidente sería designado directa y libremente por el jefe del Ejecutivo Federal. Aunque la Comisión ya contaba con el efímero antecedente de una Dirección General de Derechos Humanos establecida en la misma Secretaría en febrero de 1989, el éxito de la nueva institución no jurisdiccional se debió, sin duda, al acierto que tuvo el presidente Salinas de Gortari en solicitarle al doctor Carpizo, quien entonces desempeñaba con brillantez el elevado cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que la encabezara. Era tal la convicción del doctor Carpizo sobre la necesidad de la institución, que no dudó en pedir licencia al máximo tribunal para

[10] Los informes anuales que debe presentar la Defensoría al Consejo Universitario pueden consultarse en la página de la misma, <http://www.defensoria.unam.mx>. Mientras tanto, la institución ha sido adoptada por varias universidades públicas y privadas del país. En 2004, a iniciativa de la Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM, se conformó la Red de Defensores, Procuradores y Titulares de Organismos de Defensa de los Derechos Universitarios (REDDU), de la cual forman parte también, como asociadas honorarias, varias instituciones del extranjero.

DR © 2019. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, https://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
Libro completo en https://tinyurl.com/y2asnl7l

desempeñar la entonces nada atractiva función de presidente de un organismo que era prácticamente desconocido en nuestro país. El Reglamento Interior de la nueva Comisión fue elaborado y aprobado por su presidente y un Consejo Consultivo, integrado por 10 destacadas personas como representantes de los diversos sectores de la sociedad civil; este Consejo constituye una aportación original del derecho mexicano a la institución. El Reglamento citado entró en vigor el 2 de agosto de ese mismo año.

8. Jorge Carpizo inició sus nuevas funciones con el dinamismo, la dedicación y la eficacia que ya había demostrado en otros cargos del sector público y de la Universidad, realizando una labor incesante de divulgación del nuevo organismo, por medio de toda clase de cursos, conferencias, simposios y publicaciones. A pesar de ello, para algunos sectores académicos el *Ombudsman* seguía siendo un organismo exótico, importado de manera extralógica; inclusive, en un sector del Poder Judicial se expresó el temor de que afectara a nuestra máxima institucional procesal, el juicio de amparo.

9. Los resultados fueron sorprendentes, pues la intensa labor de divulgación logró que un número creciente de personas, y en particular la sociedad civil, tuvieran conocimiento de la organización y el funcionamiento de la naciente Comisión, y adquirieran confianza para acudir a ella a presentar quejas y reclamaciones por las violaciones constitucionales y legales que les afectaran. Por otro lado, las autoridades administrativas no veían con buenos ojos a la institución, debido a su reiterada costumbre de realizar en secreto sus funciones, y por ello no era de sorprender su oposición a las investigaciones y recomendaciones de la Comisión. En este sentido, la intervención del jefe del Ejecutivo fue muy importante para que los funcionarios empezaran a aceptar, así fuera lentamente, los procedimientos y las recomendaciones, siempre de carácter público, del nuevo *Ombudsman*. Si bien las recomendaciones no eran jurídicamente obligatorias, salvo si eran aceptadas por las autoridades respectivas, tenían la fuerza de su publicidad inmediata, que se veía incrementada por conducto de los

DR © 2019. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, https://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
Libro completo en https://tinyurl.com/y2asnl7l

informes semestrales de la Comisión, así como por la autoridad moral y el prestigio de su presidente.

10. Los informes semestrales que presentó el presidente de la Comisión durante los dos primeros años de su funcionamiento mostraron un avance significativo en el conocimiento, cada vez más amplio, de la estructura y las funciones de la CNDH por parte de los ciudadanos y de las autoridades administrativas. También se lograron avances en la tramitación y resolución del número creciente de quejas y reclamaciones de los afectados. Con frecuencia bastaban los primeros contactos de los funcionarios de la Comisión con las autoridades respectivas para que se alcanzara un allanamiento o una conciliación favorable a los interesados, y cuando este resultado no se lograba, las investigaciones culminaban con recomendaciones que, no obstante, la resistencia inicial de las autoridades, al ser aceptadas se convertían en obligatorias y por ello la Comisión podía vigilar su cumplimiento.

11. Estos resultados tan favorables de la primera etapa de la CNDH, así como el convencimiento del presidente Salinas de Gortari sobre la necesidad de la institución para el país, culminaron en la reforma, publicada el 28 de enero de 1992, mediante la cual se adicionó un Apartado B al artículo 102 de la Constitución (en el Apartado A permaneció la regulación de la Procuraduría General de la República como cabeza del Ministerio Público de la Federación) con las bases de la estructura y las funciones de la Comisión; se ordenó además que las entidades federativas crearan organismos similares dentro de su propio ámbito de competencia.

12. Cuando se discutía en el Congreso de la Unión la iniciativa presidencial para introducir en el texto de la carta fundamental la institución del *Ombudsman*, un sector de la doctrina, del que formaban parte el doctor Carpizo y varios investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas, postuló la idea de que el nuevo organismo se llamara Defensoría, que es la denominación que técnicamente le corresponde, pero como sucede con frecuencia, nuestros legisladores insistieron

DR © 2019. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, https://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
Libro completo en https://tinyurl.com/y2asnl7l

en que conservara el nombre original, por ser aquel con el que ya era conocido.

13. En síntesis, la reforma constitucional aludida creaba un amplio sistema de organismos no jurisdiccionales, establecidos tanto por la Federación como por los estados y el Distrito Federal, con la función esencial de tutelar los derechos humanos que les otorga a los ciudadanos el ordenamiento jurídico mexicano (lo cual incluía los consagrados en instrumentos internacionales), mediante la recepción de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción del Poder Judicial de la Federación, que violaran tales derechos; sin embargo, se incurrió en un error evidente por el órgano reformador de la carta fundamental en la redacción final del precepto, pues en la iniciativa presidencial no estaba previsto conferir a dichos organismos la atribución de formular "recomendaciones públicas autónomas no vinculatorias", así como "quejas y denuncias" ante las autoridades respectivas. El equívoco se encuentra en calificar a las recomendaciones como "autónomas", ya que dicho vocablo, según la iniciativa del Ejecutivo, debía aplicarse a los organismos y no a las recomendaciones, y en esta última dirección fueron las leyes reglamentarias las que los regularon como entidades autónomas con personalidad jurídica y patrimonio propio.

14. Hay otros aspectos que deben precisarse respecto de esta importante reforma constitucional. Por una parte, han sido materia de polémica las restricciones introducidas por los preceptos fundamentales en el sentido de que los citados organismos no jurisdiccionales no serían competentes para conocer de asuntos laborales, electorales y jurisdiccionales. En estricto sentido, no era indispensable especificar estas restricciones, ya que desde su origen y en los ordenamientos que los han establecido, estos organismos se concentran en las infracciones cometidas por actos u omisiones de carácter administrativo, entendiendo por esto que puede resultar responsable cualquier autoridad pública perteneciente a los diversos órganos del poder y no exclusivamente los que forman parte de la administración pública. Esta competencia

DR © 2019. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, https://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
Libro completo en https://tinyurl.com/y2asnl7l

es la misma que se observa en los demás organismos basados en el modelo del *Ombudsman* y basta un somero examen comparativo para comprobarlo. La especificación de las limitaciones se debió a que, cuando la institución se elevó a nivel constitucional, no se tenía en nuestro país un conocimiento preciso de sus alcances y por ello se consideró conveniente fijar las materias de las que no debía conocer. Por otra parte, la tendencia que se observa en los diversos ordenamientos que han adoptado este instrumento tutelar es la de establecer organismos similares para proteger los derechos de los ciudadanos en otras materias, como se verá más adelante (ver *infra* párrafos 40 y siguientes).

15. El nuevo precepto constitucional fue reglamentado por la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, aprobada por el Congreso de la Unión y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de junio de 1992. El Reglamento Interno fue aprobado por el presidente y el Consejo Consultivo de la Comisión y publicado en el mismo *Diario Oficial* el 12 de noviembre siguiente. De acuerdo con el texto constitucional, se confirió al presidente de la República la facultad de proponer al Senado la aprobación del nombramiento del presidente de la Comisión, así como el de los 10 miembros del Consejo Consultivo. Era evidente que el presidente Salinas de Gortari propondría al doctor Jorge Carpizo como primer presidente de la Comisión en su nueva etapa; sin embargo, para aceptar dicha invitación tendría que tomar una decisión que muy pocas personas hubieran adoptado en su lugar, es decir, renunciar a su elevado cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia, pues, por disposición constitucional, la licencia a dicho cargo no podía rebasar dos años. El doctor Carpizo resolvió hacerlo y, por supuesto, la propuesta del jefe del Ejecutivo Federal fue aprobada de inmediato por el Senado de la República.

II. Reformas de 1999 y 2006

16. Como nuestro propósito no es estudiar las actividades de la Comisión en ese periodo, que por supuesto fue sumamente fructífero, como se

DR © 2019. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, https://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
Libro completo en https://tinyurl.com/y2asnl7l

ha analizado con cierta amplitud en un estudio anterior,[11] sólo se hará una breve referencia a las sustanciales modificaciones que tuvo el régimen constitucional y legal de la CNDH en 1999 y 2006, para comentar en un apartado posterior los cambios introducidos por la reforma constitucional publicada el 10 de junio de 2011 sobre el régimen de los derechos humanos en nuestro país. Es necesario analizar lo anterior, pues se modificaron algunos aspectos del Apartado B del artículo 102 de la carta federal, ampliando las facultades y prerrogativas de la Comisión.

17. Una reforma importante al apartado B del artículo 102 constitucional fue la publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de septiembre de 1999. Esta reforma modificó ligeramente la denominación del organismo no jurisdiccional de carácter federal, que a partir de su entrada en vigor lleva el nombre de Comisión Nacional *de los* Derechos Humanos, quizá para acentuar el cambio constitucional que le otorga plena autonomía y para poner énfasis en que la institución se ocupa de *todos* los derechos humanos. Los cambios sustanciales se advierten en varias direcciones:

18. a) En primer término se corrigió el error en que se incurrió en la reforma de enero de 1992 al calificar a las recomendaciones que pueden emitir los organismos como *autónomas,* ya que el nuevo texto dispone correctamente que son dichos organismos los que tienen autonomía.[12]

---

11 *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano,* 2a. ed. México, Porrúa-UNAM, 2011, pp. 394-411. También pueden citarse en esta dirección los cuidadosos estudios de Madrazo Cuéllar, Jorge, *Derechos humanos: el nuevo enfoque mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993; Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y* Ombudsman, México, UNAM-Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993; Rabasa Gamboa, Emilio, *Vigencia y efectividad de los derechos humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la CNDH,* México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992, y Armienta Calderón, Gonzalo, *El* Ombudsman *y la protección de los derechos humanos*, México, Porrúa, 1992.

12 En efecto, en el párrafo primero del citado Apartado B) del artículo 102 constitucional, se suprimió el calificativo de "autónomas" para las recomendaciones expedidas por dichos organismos no jurisdiccionales. En el párrafo cuarto del citado precepto, se dispone que "El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará *Comisión Nacional de los Derechos Humanos*; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios" (cursivas nuestras).

DR © 2019. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, https://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
Libro completo en https://tinyurl.com/y2asnl7l

19. b) En cuanto a la designación del presidente de la Comisión y de los miembros del Consejo Consultivo, se sustituyó el sistema anterior de la propuesta del jefe del Ejecutivo con aprobación del Senado por un procedimiento diferente, reglamentado por el artículo 10 de la Ley de la Comisión Nacional, reformado por decreto legislativo publicado el 26 de noviembre de 2001. El procedimiento consiste en que el mismo Senado de la República designe una terna entre los candidatos al cargo, siguiendo la tendencia que se advierte en otros ordenamientos de América Latina de conferir a las cámaras legislativas la designación de los altos funcionarios de los organismos no jurisdiccionales, tendencia que está de acuerdo con la tradición original escandinava. Tratándose del ordenamiento mexicano, el Senado debe realizar, para integrar dicha terna, una consulta entre los distintos sectores de la sociedad civil, así como entre los organismos públicos y privados promotores o defensores de los derechos humanos, todo esto a través de la Comisión de Derechos Humanos de la misma Cámara. Los consejeros se designan de manera similar. En ambos supuestos, el pleno de dicha Cámara legislativa nombrará al presidente y a los consejeros con una mayoría calificada de dos tercios de los miembros presentes. Durante los recesos de la Cámara corresponderá a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión hacer la designación, también por mayoría calificada.

20. c) Asimismo se modificó la duración del cargo del presidente de la Comisión y de los miembros del Consejo Consultivo. En el primer supuesto, se amplió de cuatro a cinco años, con una sola posible reelección. En el caso de los miembros del Consejo, con anterioridad se renovaba anualmente al de mayor antigüedad, pero con la reforma deben salir cada año los dos que tengan mayor permanencia, salvo que sean propuestos para un segundo periodo.

21. d) Se conserva la obligación del presidente de la Comisión de rendir un informe anual; para ello debe comparecer ante las cámaras del Congreso de la Unión en los términos que establezca la ley reglamentaria. En cumplimiento de esta disposición constitucional se reformaron los artículos 15, fracción V, y 52 de la Ley de la Comisión, en el

DR © 2019. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, https://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
Libro completo en https://tinyurl.com/y2asnl7l

sentido de que dicho informe se difundirá de la manera más amplia posible para conocimiento de la sociedad. El presidente debe presentarlo en el mes de enero para dar cuenta de las actividades realizadas en el año calendario inmediatamente anterior, para lo cual comparecerá primero ante el pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, posteriormente ante el presidente de la República y, finalmente, ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia. Sobre el particular, consideramos que, como se trata de la misma información ante diversas instancias, deberían modificarse dichas disposiciones para establecer que el informe se presente solamente una vez ante los representantes de los tres órganos del poder, pues resulta excesivo hacerlo en tres oportunidades diversas. Así, los tres órganos de poder podrían discutir posteriormente los resultados obtenidos y las propuestas formuladas por la Comisión.

22. e) En la reforma de 1999 que se examina se mantiene la restricción de la competencia de la Comisión en las materias jurisdiccional, laboral y electoral, así como la limitación específica de que dicho organismo no jurisdiccional conozca de las actividades administrativas del Poder Judicial federal. No obstante el tiempo transcurrido desde el establecimiento de la Comisión Nacional en 1992 y de los 32 organismos no jurisdiccionales locales, todavía no existe en la sociedad mexicana y en los órganos políticos un conocimiento suficiente sobre la estructura y funciones del *Ombudsman*, ya que durante los debates que se produjeron con motivo de las iniciativas de reforma que se han comentado, se discutieron propuestas para incluir algunas de las actividades excluidas del conocimiento de los organismos no jurisdiccionales. Afortunadamente, predominó la prudencia entre los legisladores, pues de haberse aprobado alguna o algunas de las propuestas de ampliar la competencia de las comisiones se hubiese recargado excesivamente sus funciones y se hubiera hecho imposible la eficacia de su funcionamiento.

23. Otra reforma constitucional es la de 14 de septiembre de 2006 a la fracción II del artículo 105 de la carta federal, que regula la procedencia y el procedimiento de la acción de constitucionalidad en única

DR © 2019. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, https://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
Libro completo en https://tinyurl.com/y2asnl7l

instancia ante la Suprema Corte de Justicia.[13] Esta modificación constitucional reconoce tanto a la Comisión Nacional como a las de los de los estados y del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) esta facultad que desde hace tiempo se ha atribuido a los organismos no jurisdiccionales protectores de los derechos humanos, por lo que la reforma no hizo sino actualizar las facultades de estas instituciones en nuestro país.[14] Las comisiones pueden hacer uso de esta atribución cuando, en su concepto, se violenten en las leyes federales y locales los derechos humanos regulados en nuestra carta fundamental. La primera acción presentada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (acción de inconstitucionalidad 146/2007) estuvo dirigida a impugnar la validez de las reformas al Código Penal y a la Ley de Salud del Distrito Federal expedidas por la Asamblea Legislativa de dicha entidad federativa en 2007, las que autorizaron la interrupción legal del embarazo, siempre que la solicitud respectiva fuera promovida por los solicitantes antes de las 12 semanas de gestación. La Procuraduría General de la República interpuso también una acción en el mismo sentido, pero con argumentos propios. Ambas acciones fueron admitidas por la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, los procedimientos se acumularon y fueron resueltos por sentencia del 28 de agosto de 2008, en la que las acciones se declararon procedentes, pero infundadas en cuanto al fondo, por lo que el Tribunal Pleno reconoció la validez constitucional de las disposiciones impugnadas.[15]

---

13 Fix-Zamudio, *op. cit.*, nota 11, pp. 251-278.

14 En la parte respectiva de la fracción II del artículo 105 constitucional se regulan las acciones de inconstitucionalidad que tienen por objeto plantear la contradicción entre una norma general y la carta federal. A ese precepto se adicionó un inciso g), en el cual se dispone (de acuerdo con el texto vigente, que incorpora cambios adicionales de 2011 y 2016): "La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas".

15 Para consultar este fallo de la Suprema Corte de Justicia, ver Acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 197/2007.

DR © 2019. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, https://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
Libro completo en https://tinyurl.com/y2asnl7l

24. De acuerdo con datos de la propia CNDH, hasta el 31 de agosto de 2019, la Comisión había interpuesto un total de 246 acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), de las cuales 226 impugnaron disposiciones aprobadas por legislaturas locales, y 26, por el Congreso de la Unión. De las 246 acciones, solamente se habían resuelto 102 (41.5 por ciento), estando el resto pendientes de resolución. En cuanto a los modos de resolución, 60 (el 58.8 por ciento de las resueltas) habían estado fundadas o parcialmente fundadas; 19 (18.6 por ciento) resultaron infundadas, y 23 (22.6 por ciento) fueron sobreseídas (en ocasiones porque el legislador reformó antes las disposiciones impugnadas) o tuvieron alguna otra conclusión de tipo procesal. Los datos se resumen en el cuadro 1. Como puede observarse, a partir de 2015 se incrementa de manera notable el número de acciones de inconstitucionalidad interpuestas por la CNDH; se trata principalmente de impugnaciones a diversas normas legislativas de carácter local. La mayoría de las acciones interpuestas en este periodo sigue pendiente de resolución, aunque conviene agregar que la SCJN ha dado pronta y preferente atención a las acciones relativas a leyes aprobadas por el Congreso de la Unión, dada su relevancia y el alcance nacional que tienen. En síntesis, se trata de un instrumento cada vez más importante para lograr la conformidad de las leyes del país con los derechos humanos reconocidos o incorporados en la Constitución.

25. Por lo que se refiere a las comisiones de derechos humanos de las entidades federativas, éstas también han estado activas, aunque en menor medida, en la presentación de acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia. Según datos de nuestro máximo tribunal, hasta agosto de 2016 la Corte había resuelto 23 acciones de inconstitucionalidad interpuestas por los organismos locales. De ellas, siete correspondían a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; tres, a la de Morelos; tres, a la de Tlaxcala y dos a la de San Luis Potosí, mientras que los organismos de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Colima, Puebla, Sonora y Zacatecas habían interpuesto una cada uno. En cuanto a su resolución, solamen-

DR © 2019. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, https://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
Libro completo en https://tinyurl.com/y2asnl7l

CUADRO 1

Acciones de inconstitucionalidad interpuestas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2007-agosto de 2019)

Año	*Presentadas*			*Resueltas*				*Pendientes*
	Número	*Leyes CU*	*Leyes locales*	*Fundadas*	*Parcial fundadas*	*Infundadas*	*Sobresei-miento*	
2007	1		1			1		
2008	1		1				1	
2009	14	6	8		2	6	6	
2010	3		3			1	2	
2011	3		3	2		1		
2012	4	3	1	1	1	2		
2013	8		8	5	2	1		
2014	6	1	5	2	4			
2015	28	2	26	7	11	4	4	2
2016	29	5	24	6	7	3	3*	10
2017	33		33	6	2		3	22
2018	53	3	50	1	1		4**	47
2019	63	6	57					63
Totales	246	26	220	30	30	19	23	144

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la página web de la CNDH, <https://www.cndh.org.mx/tipo/209/accion-de-inconstitucionalidad>, consultada del 4 al 6 de septiembre de 2019.

* Este dato comprende una acción desestimada.

** Este dato comprende una acción improcedente.

DR © 2019. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, https://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
Libro completo en https://tinyurl.com/y2asnl7l

te en seis casos (26.1 por ciento) las acciones habían resultado fundadas en algún sentido.[16]

III. La reforma constitucional sobre derechos humanos de 2011 y la situación jurídica actual de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

26. La citada reforma constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, constituye un cambio muy significativo de orientación en la consagración de los derechos de la persona humana por tres aspectos esenciales:

27. a) En primer lugar, se sustituyó en el Capítulo I del Título Primero de nuestra carta fundamental la antigua denominación de *garantías individuales,* que de alguna manera se conservaba por influencia de una corriente doctrinal de carácter nacionalista que había prevalecido durante varias décadas, por la contemporánea de *derechos humanos,* haciendo una diferenciación entre dichos derechos y sus *garantías,* consideradas estas últimas como instrumentos procesales para su tutela (particularmente y de manera inmediata el juicio de amparo y los organismos no jurisdiccionales de protección de los mismos derechos humanos, e indirectamente las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad). Por otra parte, la terminología tradicional sólo se refería a los derechos individuales como se les concebía en el sistema liberal del siglo XIX, sin tomar en consideración que nuestra ley suprema vigente elevó a nivel constitucional los derechos sociales, al menos los agrarios y los laborales, y por ello ha sido calificada como la *primera Constitución social del mundo,*[17] pues se adelantó algunos años a la corriente constitucional, surgida después de la Primera Guerra Mundial, que incluía los derechos sociales en los textos

16 Fuente: Elaboración propia con datos de *@lex. Portal de Estadística Judicial* de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en <https://estadisticajudicial.scjn.gob.mx/alex/analisisAcciones.aspx>, visita del 18 de septiembre de 2019.

17 Trueba Urbina, Alberto, *La primera Constitución político-social del mundo,* México, Porrúa, 1971.

DR © 2019. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, https://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
Libro completo en https://tinyurl.com/y2asnl7l

de las cartas fundamentales y que se inició con la expedición de la Constitución alemana en la ciudad de Weimar el 11 de noviembre de 1919, seguida por otras cartas europeas[18] que establecieron disposiciones similares sobre el régimen constitucional de los derechos sociales.

28. b) Al haber incorporado a nivel fundamental en el artículo 1o. de nuestra ley suprema los derechos humanos establecidos en los *tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte*, de acuerdo con el procedimiento establecido por el artículo 133 de nuestra carta federal, es decir, con la ratificación del Ejecutivo Federal y la aprobación del Senado de la República, estos derechos forman parte de nuestro sistema jurídico en calidad de *derechos internos de fuente internacional*.

29. c) Un cambio sustantivo en cuanto a la concepción filosófica de los derechos humanos, ya que en el texto original de este precepto se establecía que nuestra carta suprema *otorgaba* las garantías individuales a los habitantes de nuestro país, de acuerdo con una concepción *positivista* que fue predominante en la primera mitad del siglo XX en la mayoría de los ordenamientos del mundo y que empezó a modificarse con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial hacia un iusnaturalismo de carácter laico, de acuerdo con las ideas de la Ilustración. Únicamente en este aspecto retorna la reforma constitucional que se comenta a la concepción de los entonces llamados "derechos del hombre" y a la orientación que se observa en el artículo 1o. de la carta federal de 1857.[19] Por su interés, transcribimos a continuación el primer párrafo del nuevo texto del artículo 1o. de la Constitución: "En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de

[18] Mirkine-Guetzevitch, Boris, *Las nuevas Constituciones del mundo,* Madrid, Editorial España, 1931.

[19] La parte respectiva del artículo 1o. de la Constitución Federal de 1857 disponía: "*El pueblo de México reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales […]* (cursivas nuestras).

DR © 2019. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, https://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
Libro completo en https://tinyurl.com/y2asnl7l

las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece".

30. Es preciso señalar que, a partir de sus primeras recomendaciones, la Comisión Nacional de Derechos Humanos invocó como fundamento de su actuación los derechos establecidos por los tratados de derechos humanos ratificados por el Estado mexicano. De manera progresiva, la Comisión también se ha ido apoyando en las declaraciones, las recomendaciones y los protocolos de las Naciones Unidas, también suscritos por nuestro país. La reforma constitucional de junio de 2011 tendrá una repercusión muy favorable para las futuras recomendaciones de la Comisión, puesto que implica una mayor solidez en sus argumentaciones. No es el propósito de estas líneas comentar en su conjunto esa significativa modificación y actualización constitucionales, por lo que nos remitimos a la bibliografía que ha aparecido recientemente sobre estos cambios de tanta trascendencia.[20]

31. La reforma sobre derechos humanos abarcó la modificación de otros preceptos constitucionales, como el Apartado B del artículo 102 de la carta federal, que regula la estructura y funciones de los organismos no jurisdiccionales protectores de los derechos humanos, entre ellos la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En relación con esta última, pero también con los organismos locales, se suprimió la limitación original para conocer de las reclamaciones que se presenten respecto de los asuntos laborales. Es preciso aclarar que en esta materia los mencionados organismos ya habían conocido de las inconformidades relativas a acciones u omisiones, de carácter exclusivamente administrativo, de las autoridades respectivas. Con apoyo en el nuevo texto fundamental, la CNDH ha creado una nueva Visitaduría,

[20] *Cfr*. García Ramírez, Sergio y Julieta Morales Sánchez, *Las reformas constitucionales sobre derechos humanos. (2009-2011),* 3a. ed., México, Porrúa, 2013; Carbonell, Miguel y Pedro Salazar Ugarte, (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 2011, y Fix-Zamudio, Héctor, "Las reformas constitucionales mexicanas de junio de 2011 y sus efectos en el sistema interamericano de derechos humanos", en *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo,* San José, año 11, núm. 11, 2011, pp. 232-255.

DR © 2019. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, https://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
Libro completo en https://tinyurl.com/y2asnl7l

la Sexta, por medio de una reforma al Reglamento de la propia Comisión Nacional, con el fin de conferirle competencia para recibir quejas, tramitarlas y, en su caso, emitir recomendaciones en materia laboral y del medio ambiente.

32. A este respecto, es preciso advertir que al otorgarse a la CNDH y a los organismos protectores de derechos humanos en el ámbito local atribuciones para conocer de las reclamaciones contra los actos y omisiones de las autoridades laborales, de todas maneras subsiste la restricción de que las inconformidades no pueden referirse a los procesos laborales. Por tanto, tales atribuciones sólo se refieren a la materia administrativa, pero de manera más amplia, lo que constituye un problema debido a que existen algunas cuestiones muy debatidas sobre la toma de nota y los resultados electorales de los organismos sindicales. En esta materia surgirían serios problemas para realizar investigaciones sobre conflictos que suelen ser muy enconados, especialmente si se toma en cuenta que existen en nuestro país numerosos *sindicatos de carácter corporativo* que poseen poder político importante y que pueden complicar la labor del *Ombudsman*. En consecuencia, en nuestra opinión y en la de un sector de la doctrina, la reforma de 2011, no obstante su gran importancia en otros aspectos, no debe considerarse como afortunada en este sentido. Ésta es también la opinión del destacado investigador Jorge Carpizo, quien agrega que, al otorgarse a la Comisión Nacional competencia en materia laboral, se pueden generar conflictos competenciales, pues existe otro organismo público que posee las funciones de tutela y defensa de los derechos laborales: la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo. También ocurre lo anterior en materia de medio ambiente con la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Ambas serán analizadas más adelante (ver *infra* párrafos 48 y 51).

33. Además, se otorgó a la propia Comisión Nacional, en el citado precepto, la *facultad de investigación* que estaba conferida a la Suprema Corte de Justicia por el artículo 97, párrafo segundo de la carta federal, de acuerdo con el cual, en su texto vigente hasta 2011, el más alto tribunal estaba facultado para designar a alguno o algunos de sus

DR © 2019. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, https://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
Libro completo en https://tinyurl.com/y2asnl7l

miembros, a algún magistrado de Circuito o juez de Distrito, o designar a uno o varios comisionados especiales, cuando lo juzgara conveniente o lo solicitara el Ejecutivo Federal, alguna de las cámaras del Congreso de la Unión o el gobernador de algún estado, únicamente para investigar algún hecho o hechos que constituyeran una grave violación de alguna garantía individual (en su acepción de derecho fundamental).

34. Esta atribución de investigación de la Suprema Corte no tenía carácter jurisdiccional sino administrativo, ya que su pronunciamiento sobre la procedencia y los resultados se traducía en una simple opinión que debía enviarse a la autoridad que la había solicitado para que tomara las medidas que considerara pertinentes, de acuerdo con sus facultades. Por esto, esta atribución siempre fue de carácter polémico, inclusive para los miembros del Tribunal, por lo cual se utilizó en escasas ocasiones y con resultados poco satisfactorios en la mayoría de los casos. Además, en virtud de otras reformas constitucionales se requirió ir adecuando dicho precepto fundamental, lo que implicó la limitación de los motivos de indagación por parte de la Corte.

35. En efecto, en 1987 se suprimió la parte final del párrafo que otorgaba facultad a la Corte para iniciar la averiguación de algún otro delito castigado por la ley federal, pues ello corresponde propiamente al Ministerio Público de la Federación. En 1994, en virtud de la reforma que creó al Consejo de la Judicatura Federal, como organismo del Poder Judicial de la Federación encargado del gobierno, la administración y la vigilancia de dicho Poder, con excepción de la Suprema Corte de Justicia, fue necesario suprimir la facultad de investigación del máximo tribunal sobre la conducta de jueces y magistrados federales, la que ahora corresponde al citado Consejo de la Judicatura Federal, si bien la Corte puede solicitar al Consejo que realice tal averiguación (segundo párrafo del texto vigente). Por último, la facultad de investigación de la Corte, en relación con la violación del voto público, que provenía del texto de 1917, con modificaciones de 1977, se suprimió con motivo de la reforma electoral de 2007, por considerarse que el voto público quedaba suficientemente garantizado por

DR © 2019. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, https://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
Libro completo en https://tinyurl.com/y2asnl7l

la jurisdicción electoral, tomando además en cuenta que la Corte nunca aceptó ejercer dicha facultad.

36. Por tanto, hasta 2011 subsistía solamente la atribución de la Suprema Corte para practicar exclusivamente la investigación de un hecho o hechos que constituyeran la grave violación de alguna garantía individual. Tal precepto carecía, ostensiblemente, de técnica legislativa, no sólo por utilizar la anacrónica confusión entre derechos y garantías, sino porque debiera haber establecido que, para que ser procedente la intervención del más alto tribunal de la República, que además tenía naturaleza material de tribunal constitucional, dicha infracción debía tener *carácter general*, es decir, que afectara seriamente el orden jurídico nacional.[21] Ello tuvo por efecto, como ya se dijo, que la utilización de la facultad fuera infrecuente y que su uso no contara con el convencimiento pleno de un buen número de ministros de la Corte. Ello queda de manifiesto con la publicación por la Suprema Corte de Justicia, en 2006, del *Libro Blanco de la Reforma Judicial*, apoyado en una amplia consulta nacional sobre la materia. Específicamente en relación con la facultad que se comenta, en la acción 20 de las 33 que propone dicho *Libro* para reformar la justicia del país, se recomienda al poder reformador de la Constitución proceder en el mediano plazo a la eliminación de las facultades de investigación contenidas en el artículo 97 constitucional, por considerar la misma Corte que dichas

[21] *Cfr*. Sobre esta institución existe una amplia bibliografía y entre ella deben citarse los siguientes estudios: Tena Ramírez, Felipe, "La facultad de la Suprema Corte en materia electoral", *Revista Mexicana de Derecho Público,* México, julio-septiembre de 1946, pp. 11-12*;* Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano,* 33a. ed., México, Porrúa, 2000, pp. 570-571; Carpizo, Jorge, "La función de investigación de la Suprema Corte de Justicia", en *Estudios constitucionales,* México, UNAM-Porrúa, 1994, pp. 197-216*;* Barajas Montes de Oca, Santiago, "Artículo 97", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada,* 5a. ed., México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 1994, pp. 441-444; González Oropeza, Manuel, "Función de investigación de la Suprema Corte, aportación de la primera legislatura revolucionaria a la Constitución de 1917", en *Congreso Internacional sobre el 75 Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 1993, pp. 633-663; Arteaga Nava, Elisur, "La facultad investigadora en el derecho constitucional mexicano", en *Alegatos*, México, núm. 42, mayo-agosto de 1999; Galván Rivera, Flavio, "Facultad indagatoria de la Suprema Corte en materia electoral", en *Revista del Tribunal Federal Electoral*, México, vol. IV, núm. 6, 1995, pp. 107-118; Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit*., nota 11, pp. 279-294.

DR © 2019. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, https://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
Libro completo en https://tinyurl.com/y2asnl7l

facultades no correspondían al diseño de un tribunal constitucional. En caso de que esto no fuera adecuado, el Congreso de la Unión debía reglamentar dichas facultades, para precisar tanto las causales de procedencia, como el procedimiento y los efectos de la resolución de la Corte.[22]

37. Como en ese momento el Congreso de la Unión no tomó en consideración las propuestas de la Suprema Corte señaladas en el párrafo anterior, el más alto tribunal decidió, de manera sorpresiva, reglamentar el precepto constitucional, lo cual efectuó por conducto de su Acuerdo General número 16/2007, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto del mismo año, el cual estableció la procedencia y el procedimiento de dicha facultad de investigación. Con apoyo en dicho Acuerdo General, se presentaron varias solicitudes de investigación, generalmente promovidas por el Congreso de la Unión, así como por un grupo numeroso de afectados que, por carecer de legitimación, pedían a la Corte iniciar una averiguación de oficio.[23] Al respecto hay que decir que, salvo uno de dichos procedimientos, todos estuvieron precedidos por recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Por tanto, la Suprema Corte se convirtió, en los hechos, en revisora de dichas recomendaciones, pero sus dictámenes llegaron a conclusiones similares. Las organizaciones de la sociedad civil que previamente habían acudido a la Comisión recibieron con protestas dichas conclusiones, pues tenían la esperanza de que la Corte pronunciara un dictamen más favorable para los interesados, lo que no era factible dentro de nuestro ordenamiento jurídico.

38. Por lo anterior es que se llegó a la conclusión de que la facultad de investigación debía suprimirse, pues además de que la Suprema Corte de Justicia reiteraba en lo esencial las recomendaciones de la CNDH, sus resultados provocaban reacciones contrarias en la sociedad civil. Así, el entonces presidente de la Suprema Corte, ministro Guillermo

22 *Cfr.* Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Libro Blanco de la Reforma Judicial*, México, SCJN, 2006, pp. 387-412.

23 *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 11, pp. 279-294.

DR © 2019. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, https://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
Libro completo en https://tinyurl.com/y2asnl7l

Ortiz Mayagoitia, en el informe anual de labores del Poder Judicial de la Federación que rindió en diciembre de 2010,[24] agradeció públicamente al Congreso de la Unión los dictámenes que aprobaban suprimir la multicitada facultad, lo que finalmente ocurrió a través de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011. Sin embargo, resulta sorprendente que dicha reforma, tan meritoria en numerosos aspectos, no se limitó a suprimir esa facultad de la Suprema Corte, sino que la resucitó para encomendarla a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que en ningún sentido es una modificación favorable para la Comisión, aun cuando lo parezca.

39. En relación con el punto anterior, estamos totalmente de acuerdo con los argumentos que expuso el notable constitucionalista mexicano Jorge Carpizo, quien publicó, poco antes de su infortunado fallecimiento, el 30 de marzo de 2012, un texto sobre los inconvenientes que tiene esa decisión del órgano reformador de nuestra Constitución.[25] En efecto, esta atribución ya pertenecía en esencia a la CNDH, pues en virtud de ella, la Comisión podía investigar las violaciones a los derechos constitucionales de los gobernados en cuanto fueran reclamados por los afectados. Ahora, con motivo de la reforma constitucional, pueden solicitar la investigación el Ejecutivo Federal, las cámaras del Congreso de la Unión o los gobernadores de los estados. Existe, pues, el riesgo evidente de que dicha investigación se politice, debido a la pluralidad de intereses de dichos funcionarios y de los partidos políticos a los que pertenecen. Por ello, no tenemos conocimiento de que una atribución similar se haya otorgado a los organismos protectores no jurisdiccionales en los ordenamientos de otros países, incluyendo los latinoamericanos. Hasta 2018, la Comisión Na-

24 "Informe de la Suprema Corte año 2010", *Compromiso,* México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010, pp. 13-14.

25 Carpizo, Jorge, "¿Es acertada la probable transferencia de la función de investigación de la Suprema Corte a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos?", en Carbonell y Salazar (coords.), *op. cit., supra* nota 20, pp. 313-337. Es preciso señalar que este estudio se elaboró antes de la publicación de la reforma, cuando ya se habían hecho públicas las propuestas de reforma en los dictámenes del Congreso de la Unión. En una *addenda* posterior a la publicación de la reforma constitucional, Carpizo reiteró su desacuerdo con la transferencia de la facultad de investigación de la Corte a la CNDH, aunque tampoco estuvo de acuerdo en que se privara a la Corte de esta función.

DR © 2019. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, https://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
Libro completo en https://tinyurl.com/y2asnl7l

cional había dictado 16 recomendaciones por violaciones graves de derechos humanos, lo que es un indicio del uso prudente de esta facultad, que siempre deberá tener cuidado en evitar los riesgos de politización que le son implícitos.

IV. Multiplicación de los organismos no jurisdiccionales protectores de los derechos humanos y de la legalidad administrativa

40. Como se ha señalado con anterioridad, debe tomarse en consideración que, si bien la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las comisiones de los estados y de la Ciudad de México son los organismos no jurisdiccionales más importantes en la protección de los derechos humanos y legales de los habitantes de nuestro país, en el ordenamiento mexicano existen varios otros organismos similares para la tutela de derechos en diversos sectores. La tendencia a su creación se debe, en gran medida, a que las actividades de las autoridades administrativas se han diversificado en sectores cada vez más amplios que requieren de una atención especializada, como ocurre con la regulación de los derechos laborales y agrarios, la prestación de bienes y servicios, la protección del medio ambiente, la regulación de los servicios financieros, las afectaciones fiscales, y el combate a la discriminación, entre otras, que ya no pueden encomendarse a las comisiones de derechos humanos sin afectar su eficacia.

41. A) En un examen simplemente descriptivo, se puede afirmar que el primer organismo no jurisdiccional que se estableció en nuestro ordenamiento y que tomó en cuenta los precedentes sobre esta materia en Estados Unidos y en Europa, fue la Procuraduría Federal del Consumidor, establecida en la Ley Federal de Protección al Consumidor publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de diciembre de 1975, la cual sentó las bases que se perfeccionaron en la legislación posterior y en la práctica. El otro organismo creado por la ley fue el Instituto Nacional del Consumidor, con la función de informar y capacitar al consumidor en el conocimiento y ejercicio de sus derechos,

DR © 2019. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, https://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
Libro completo en https://tinyurl.com/y2asnl7l

orientándolo para utilizar racionalmente su capacidad de compra (artículos 67 a 70 de la ley mencionada).

42. La Procuraduría Federal del Consumidor tenía la categoría de organismo público descentralizado con funciones de autoridad para promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora (artículo 57), personalidad jurídica y patrimonio propios, y domicilio en la Ciudad de México, pero con facultad para establecer delegaciones en las entidades federativas. La autonomía del organismo era relativa, debido a que se otorgaban en esta materia atribuciones importantes a la entonces Secretaría de Industria y Comercio (artículo 6). En una sociedad en que se desarrollaba en forma acelerada el crecimiento industrial y comercial, resultaba ya indispensable promover el equilibrio y regular los conflictos entre los proveedores de bienes y servicios y los consumidores. Para tal fin se facultaba al organismo para recibir las quejas de los consumidores, promover la conciliación con la contraparte y, en su caso, realizar un arbitraje voluntario que pudiera servir de antecedente a un posterior litigio judicial, en virtud de que los consumidores tenían derecho a la reposición del producto, a la bonificación del mismo y a la bonificación o devolución en caso de pagos hechos en exceso del precio legalmente autorizado, en un plazo que prescribiría en un año (artículos 30-32).

43. Además, se otorgaron a la Procuraduría otras facultades importantes como la de vigilar que los *contratos de adhesión* no contuvieran cláusulas que establecieran prestaciones desproporcionadas a cargo de los consumidores o les impusieran obligaciones inequitativas, lo que no era infrecuente (artículo 63). Además, se establecieron medios de apremio, que consistían en multas de hasta de veinte mil pesos o el auxilio de la fuerza pública, y si éstos eran insuficientes, se procedería contra el rebelde por el delito de resistencia contra la autoridad (artículo 66).

44. El ordenamiento de 1975 fue sustituido por la Ley Federal de Protección al Consumidor publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 24 de diciembre de 1992. Con las reformas posteriores, particularmen-

DR © 2019. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, https://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
Libro completo en https://tinyurl.com/y2asnl7l

te las de 2004, se buscó perfeccionar los resultados de la aplicación de la ley anterior, con objeto de promover y proteger los derechos y la cultura del consumidor, así como procurar la equidad, certeza y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores, tal como lo señala expresamente el citado ordenamiento en el Capítulo I, relativo a las disposiciones generales. También se establecen principios básicos en las relaciones de consumo, los que fueron desarrollados aún más por reformas posteriores.

45. Las atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor se incrementaron de manera paulatina en las mencionadas reformas de 2004, 2009, 2010, 2011, 2012 y 2014 (la última reforma a la ley es del 13 de mayo de 2016). Sólo se hará referencia, lo más brevemente posible, a las numerosas facultades establecidas en las fracciones del vigente artículo 24 de la ley. Entre todas ellas, las más importantes son: a) promover y proteger los derechos del consumidor, así como aplicar las medidas necesarias para propiciar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores (fracción I); b) procurar y representar los intereses de los consumidores mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones que procedan, así como representarlos individualmente o en grupo ante las autoridades jurisdiccionales y administrativas, así como ante los proveedores (fracciones II y III); c) formular y utilizar programas de educación para el consumo así como de difusión y orientación respecto de las materias a que se refiere la ley, orientar a la industria y al comercio respecto de las necesidades y problemas de los consumidores, así como promover y realizar directamente programas educativos y de capacitación en las materias a que se refiere dicho ordenamiento, prestar asesorías a los consumidores y proveedores, y d) promover nuevos o mejores sistemas y mecanismos que faciliten a los consumidores el acceso a bienes y servicios en mejores condiciones de mercado (fracciones V a IX).

46. También pueden señalarse: e) promover con la Secretaría de Economía la formulación, difusión y uso de los códigos de ética entre los proveedores para que incorporen los principios previstos por el men-

DR © 2019. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, https://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
Libro completo en https://tinyurl.com/y2asnl7l

cionado ordenamiento respecto de las transacciones que celebren con consumidores a través del uso de medios electrónicos, ópticos o de cualquier tecnología; f) promover la coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales que corresponda a fin de asegurar la protección efectiva del consumidor en contra de la información o publicidad engañosa o abusiva; g) actuar como perito y consultor en materia de calidad de bienes y servicios y elaborar estudios relativos; h) celebrar convenios con proveedores y consumidores y sus organizaciones para el logro de los objetivos de la ley de la materia, vigilar y verificar el cumplimiento de las disposiciones en materia de precios y tarifas establecidos o registrados por la autoridad competente, así como coordinarse con otras autoridades legalmente facultadas para inspeccionar precios con el fin de lograr la eficaz protección de los intereses del consumidor y evitar duplicación de funciones, e i) vigilar los precios y tarifas conforme con las disposiciones contenidas en el citado ordenamiento, en el ámbito de su competencia, y de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, incluyendo las normas oficiales mexicanas y disposiciones aplicables, y en su caso determinar los criterios para la verificación del cumplimiento de todas ellas (fracciones IX bis y ter a XIV de la ley). Una atribución que debe subrayarse es la relativa a que, cuando se realicen hechos u omisiones que vulneren derechos e intereses de una colectividad o grupo de consumidores, la Procuraduría, así como cualquier organismo legitimado a que se refiere al artículo 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles, podrá ejercitar la acción colectiva, también llamada acción de grupo (artículo 26 de la Ley).

47. Para el cumplimiento de sus decisiones, la Procuraduría Federal del Consumidor puede utilizar varios medios de apremio: a) apercibimiento; b) multa, y c) el auxilio de la fuerza pública (artículo 25 de la ley). Además de lo anterior, el organismo puede aplicar un número muy amplio de *medidas precautorias,* reguladas por el artículo 25 bis de la ley de la materia, algunas relacionadas con otras infracciones realizadas por los distribuidores de bienes y servicios. Por lo que respecta a las primeras puede mencionarse la inmovilización de envases, bienes, productos y transportes, y el aseguramiento de bienes o productos.

DR © 2019. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, https://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
Libro completo en https://tinyurl.com/y2asnl7l

48. B) La institución de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo fue establecida y regulada por los artículos 530-536 de la Ley Federal del Trabajo (1970), como organismo no jurisdiccional para la tutela de los derechos de los trabajadores y sus asociaciones gremiales (sindicatos), tanto a nivel federal como de las entidades federativas. Las funciones de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo son las siguientes: a) representar o asesorar a los trabajadores y a sus sindicatos, siempre que lo soliciten, ante cualquier autoridad, en cuestiones relacionadas con la aplicación de las normas de trabajo; b) interponer los recursos ordinarios y extraordinarios procedentes, para la defensa del trabajador o sindicato, y c) proponer a las partes soluciones amistosas para el arreglo de sus conflictos y hacer constar los resultados en actas autorizadas (artículo 530). La Procuraduría se integra por un procurador general y por procuradores auxiliares, que son designados por el secretario del Trabajo y Previsión Social a nivel federal, por los gobernadores de los estados y por el jefe de Gobierno de la Ciudad de México a nivel local (artículo 531). La Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo se creó desde 1929 y, en la actualidad, tiene el carácter de órgano desconcentrado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; está regulada por su propio Reglamento, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de octubre de 2014.

49. En la práctica, estos organismos no han funcionado de manera satisfactoria, por lo que es preciso revisar y modificar su estructura y sus funciones para lograr su plena eficacia, lo que ayudaría a reducir la carga de trabajo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su nueva función en materia laboral. Ello también tendría repercusiones positivas en los tribunales del trabajo, tanto federales como locales. Estos tribunales también requieren una reforma de fondo, pues su composición tripartita, que pudo justificarse en su principio, ya no funciona en la actualidad. En comparación, casi todas las leyes laborales latinoamericanas han establecido verdaderos *tribunales de trabajo*, al menos con dos instancias, encabezados por jueces y magistrados especializados, dotados de independencia e imparcialidad, que son seleccionados por oposición a través de una verdadera carrera judicial. Nada de esto ha ocurrido hasta ahora en el país; afortu-

DR © 2019. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, https://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
Libro completo en https://tinyurl.com/y2asnl7l

nadamente, al momento de redactar estas líneas las cámaras del Congreso de la Unión y los congresos de los Estados ya han aprobado una iniciativa de reforma constitucional, presentada por el presidente Peña Nieto, la cual encarga la jurisdicción laboral a los poderes judiciales de la Federación y los de las entidades federativas, además de establecer organismos especializados y autónomos de conciliación laboral en ambos niveles (*Diario Oficial de la Federación* del 24 de febrero de 2017). Dicha reforma deberá entrar en funcionamiento en los próximos meses, pero su consolidación necesariamente tomará bastante más tiempo.

50. C) Posteriormente se han creado organismos similares en otras materias y en esta dirección se puede mencionar a la Procuraduría Agraria, establecida en la reforma constitucional del 6 de enero de 1992, la que modificó la regulación exclusivamente administrativa de los órganos encargados de resolver controversias en esta materia tan importante para nuestro sistema jurídico social. Siguiendo el ejemplo de otros ordenamientos latinoamericanos, esta reforma creó los tribunales agrarios, según lo establecido por el segundo párrafo vigente de la fracción XIX del artículo 27 de la carta federal que dispone, en su parte conducente, que: "[…] para la administración (en realidad, impartición) de la justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente". En el párrafo siguiente se estableció: "La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria". Este último precepto es el fundamento constitucional para la creación de la citada Procuraduría Agraria. Tanto esta última como la estructura y funciones de los tribunales agrarios fueron reglamentados por la Ley Agraria publicada el 26 de febrero de 1992. De acuerdo con los artículos 136 y 139 del Título Séptimo de dicha Ley, la Procuraduría Agraria está integrada por un procurador, subprocuradores, secretario general y por un Cuerpo de Servicios Periciales, así como por las unidades técnicas, administrativas e internas que se consideren necesarias para el correcto funcionamiento de la Procuraduría. Algunas de sus funciones son: a) coadyuvar y en su

DR © 2019. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, https://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
Libro completo en https://tinyurl.com/y2asnl7l

caso representar a ejidatarios, comuneros, avecindados y jornaleros agrícolas, en asuntos de distintas materias y ante autoridades agrarias; b) asesorar sobre las consultas jurídicas planteadas por las personas antes mencionadas en sus relaciones con terceros en asuntos que tengan que ver la presente ley; c) promover y procurar la conciliación de intereses en conflictos de materia agraria; d) prevenir y denunciar la violación de leyes agrarias, y e) investigar y denunciar los casos en los que se presuma la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras en extensiones mayores a las permitidas legalmente.

51. D) La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) fue creada por el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social el 4 de junio de 1992. En la actualidad se encuentra regulada, como órgano desconcentrado, por los artículos 45 a 69 del Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 26 de noviembre de 2012. Conviene agregar que, si bien la restauración y preservación del equilibrio ecológico se incorporó en el artículo 27 constitucional en el año de 1987, el derecho humano a un medio ambiente sano se consagró en el artículo 4o. de la Constitución hasta 1999, en los siguientes términos: "Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar". La disposición anterior se complementó mediante reforma del 8 de febrero de 2012: "El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto en la ley". Estas normas constitucionales refuerzan, por tanto, las bases jurídicas de la Profepa.

52. La Procuraduría está integrada por un procurador, subprocuradores, direcciones generales y delegaciones en las entidades federativas, así como en la Zona Metropolitana del Valle de México. Entre sus numerosas atribuciones, nos interesan en particular las siguientes: a) realizar visitas de inspección para vigilar el cumplimiento de las disposiciones ambientales; b) recibir denuncias y determinar la existencia de actos, hechos y omisiones motivo de la denuncia; c) estimular y fomentar la

DR © 2019. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, https://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
Libro completo en https://tinyurl.com/y2asnl7l

participación de la población en la vigilancia y cumplimiento de las disposiciones ambientales, así como brindarle asesoría en asuntos de protección y defensa del ambiente; d) formular recomendaciones a las autoridades de todos los órdenes de gobierno para promover el cumplimiento de la legislación ambiental; e) promover y procurar, cuando proceda, la conciliación de intereses entre los particulares y las autoridades; f) denunciar la probable comisión de delitos ambientales, y g) ejercer acciones colectivas en el ámbito de su competencia (artículo 45 del Reglamento).

53. E) Entre los organismos especializados en la protección de derechos humanos y que tienen algunas características del *Ombudsman* debemos mencionar también al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), creado como organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, por la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de junio de 2003 y que ha tenido varias reformas posteriores. El Conapred tiene por objeto, además de contribuir al desarrollo cultural, social y democrático del país: a) llevar a cabo, las acciones conducentes para prevenir y eliminar la discriminación; b) formular y promover políticas públicas para la igualdad de oportunidades y de trato a favor de las personas que se encuentren en territorio nacional, y c) coordinar las acciones de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, en materia de prevención y eliminación de la discriminación (artículo 17). El Consejo se rige por una Presidencia, cuyo titular es designado por el Ejecutivo Federal por un periodo de cuatro años, con posibilidad de una nueva designación por única ocasión (artículos 26 y 28), y por una Junta de Gobierno, conformada, además de por el presidente, por siete representantes del Poder Ejecutivo Federal (secretarios de Estado) y siete personas designadas por la Asamblea del Consejo Consultivo del Consejo (artículo 23). La Asamblea Consultiva, por su parte, es un órgano de opinión y asesoría de las acciones, políticas públicas, programas y proyectos que desarrolle el Consejo en materia de prevención y eliminación de la discriminación, y está integrada "por no menos de diez ni más de veinte personas representantes de los sectores privado, social y de la comu-

DR © 2019. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, https://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
Libro completo en https://tinyurl.com/y2asnl7l

nidad académica que, por su experiencia o especialidad puedan contribuir a la prevención y eliminación de la discriminación y a la consolidación del principio de igualdad real de oportunidades; la Asamblea no podrá estar integrada con más del 50 por ciento de personas del mismo sexo" (artículos 31 y 32).

54. Entre las múltiples atribuciones que tiene el Consejo en la promoción del derecho a la igualdad y la no discriminación, están las de: a) investigar presuntos casos de discriminación cometidos por servidores públicos federales o por particulares; b) procurar la conciliación entre las partes y la orientación a los afectados cuando el Consejo no sea competente, y c) determinar medidas administrativas y de reparación en los casos en que constate que efectivamente ha habido prácticas discriminatorias (artículos 20, 45, 64 y 77 bis). El Consejo puede, además, presentar denuncias antes las autoridades competentes y ejercer acciones colectivas en el ámbito de sus atribuciones. En este sentido, tiene facultades de autoridad similares a las de la Procuraduría Federal del Consumidor.

55. F) Debido a que eran frecuentes las inconformidades de los contribuyentes con las resoluciones, actos u omisiones de los organismos fiscales, particularmente del Sistema de Administración Tributaria (SAT), se creó recientemente otro nuevo organismo no jurisdiccional, por ley orgánica publicada el 4 de septiembre de 2006, que fue denominado Procuraduría de Defensa del Contribuyente (Prodecon). Esta Procuraduría inició sus actividades con diversas atribuciones, entre ellas: a) atender y resolver las solicitudes que por actos de autoridades fiscales federales presenten los contribuyentes; b) representar al contribuyente ante la autoridad fiscal; c) imponer multas en los supuestos y montos que señala la ley, y d) proponer modificaciones a las disposiciones fiscales. La Prodecon está compuesta por el procurador de la Defensa del Contribuyente, el Órgano de Gobierno de la Procuraduría, los delegados regionales y los asesores jurídicos.

DR © 2019. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, https://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
Libro completo en https://tinyurl.com/y2asnl7l

V. Necesidad de delimitar el ámbito protector de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

56. De acuerdo con lo expuesto en las reflexiones anteriores, es preciso que se haga un análisis cuidadoso de la actual estructura y las funciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para determinar, con mayor precisión, su función protectora de estos derechos ante los actos u omisiones de las autoridades administrativas de los distintos órganos del poder, particularmente de la Administración Pública Federal y, también, ante los cada vez más fuertes poderes privados, es decir, aquellos sectores particulares, concesionarios de servicios públicos, que en algunos casos son indispensables para las actividades de la comunidad nacional.

57. En esta dirección consideramos que, a partir de la reciente reforma de junio de 2011, que tiene gran significado y representa avances importantes en la tutela de los derechos humanos en nuestro país, es necesario hacer un análisis más profundo de las nuevas atribuciones que fueron conferidas a la CNDH. Al respecto cabe recalcar, como ya se mencionó, que la facultad de investigación que correspondía con anterioridad a la Suprema Corte de Justicia, en relación con la violación grave de los derechos humanos, no sólo no amplía en sentido estricto las actividades indagatorias de la Comisión, sino que la ponen en el peligro indeseable de politización, en vista de que la solicitud correspondiente la pueden hacer diversos órganos del poder.

58. El segundo aspecto que debe ser estudiado es la extensión de las atribuciones de la misma Comisión al incluirse en ellas la materia laboral, si bien éstas permanecen limitadas al sector administrativo. Así, continúa excluida de su campo de competencia la jurisdicción del trabajo y de la seguridad social, y si bien la Comisión Nacional había indagado con cautela algunos aspectos administrativos en estas materias, en la actualidad su competencia se amplía a los aspectos generales de este sector, lo cual puede resultar conflictivo, sobre todo cuando está pendiente la implementación de las nuevas reformas en este ámbito, para superar el rezago de la regulación actual.

DR © 2019. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, https://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
Libro completo en https://tinyurl.com/y2asnl7l

59. Es cierto que los organismos no jurisdiccionales similares y paralelos que se han establecido para la tutela de los derechos legales y constitucionales no han sido revisados con detenimiento, con excepción de la Procuraduría Federal del Consumidor, cuya reglamentación ha sido actualizada en varias ocasiones, y si bien ésta no puede considerarse plenamente satisfactoria, sí ha avanzado de manera significativa. No puede afirmarse lo mismo de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, que tiene una estructura y funciones que pertenecen a una época diversa de la contemporánea, y algo semejante puede decirse de los organismos similares establecidos en los estados y en el Distrito Federal (ahora Ciudad de México). No se desconocen los obstáculos que hacen difícil las modificaciones constitucionales y legales que todavía se requieren, pero al menos ya se han introducido en el Congreso de la Unión varias iniciativas que permitirían avanzar más en este terreno.

60. Con referencia a la materia laboral administrativa, hay fuertes intereses políticos que ofrecen una tenaz resistencia contra su actualización, como lo son los poderosos *sindicatos corporativos* en sectores sociales y económicos muy importantes, cuyos dirigentes se eternizan por medio de elecciones fraudulentas y manejan las cuotas sindicales de manera discrecional, negándose sistemáticamente a transparentarlas. Por esto, la toma de nota de esas dirigencias, que realiza hasta ahora la Secretaría del Trabajo, resulta siempre controvertida y provoca muchos conflictos. De acuerdo con la adición que se comenta, estas situaciones se van a plantear ante la Comisión Nacional, no obstante que son muy difíciles tanto de tramitar como de ser objeto de recomendaciones.

61. También las procuradurías Agraria y del Medio Ambiente requieren de una revisión adecuada para darles mayor efectividad de la que actualmente tienen. Esta situación afecta a la Comisión Nacional, pues las facultades de aquéllas son muy semejantes a las otorgadas a la Sexta Visitaduría. Es necesario hacer la reflexión de que, debido a la dinámica creación de organismos no jurisdiccionales, paralelos o equivalentes a la mencionada Comisión Nacional, se debe determinar con

DR © 2019. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, https://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
Libro completo en https://tinyurl.com/y2asnl7l

mayor precisión el ámbito de competencia de los mismos para no incurrir en confusión de sus actividades tutelares. Hay que tomar en cuenta la diferencia entre los organismos especializados y los de ámbito general, como la CNDH. Los primeros tendrían que ser preferentes en la solución inicial de los problemas administrativos cotidianos que afectan al ciudadano, mientras que la segunda queda como una instancia de reserva y supervisión que actúa con fundamento en los valores supremos del ordenamiento jurídico que son los derechos humanos. Por ello mismo, no afirmamos que las competencias de la CNDH deban *restringirse* frente a los organismos administrativos que hemos analizado, así como tampoco el derecho de los ciudadanos de acudir a las autoridades que consideren obligadas a resolver sus peticiones, sino sencillamente a la necesidad de articular de manera eficiente un sistema de justicia cada vez más complejo y especializado. Resulta evidente, sin embargo, que hay cuestiones relacionadas con los derechos humanos que serán siempre el ámbito propio y específico de la CNDH, como, por ejemplo, lo relacionado con la seguridad pública y el sistema penal. Las recomendaciones generales que se estudiarán en los siguientes capítulos nos pueden dar un indicio de los problemas de derechos humanos que la Comisión Nacional ha atendido desde sus inicios y que seguramente seguirán siendo materia de sus actividades en el futuro.

DR © 2019. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, https://www.cndh.org.mx/