

# Los organismos autónomos de derechos humanos en el sistema jurídico mexicano, a 102 años de vida de la Constitución de 1917

*Adolfo López Badillo*  
Presidente de la Comisión  
de Derechos Humanos del Estado de Puebla

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Principales antecedentes de los organismos públicos protectores de derechos humanos. 3. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 4. Organismos estatales para la protección de los derechos humanos. 5. Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos. 6. Principios generales de los organismos públicos autónomos de derechos humanos. 7. Naturaleza jurídica de los organismos públicos de protección de derechos humanos. 8. Facultades de los organismos públicos de protección de los derechos humanos. 9. La reforma de 2011 y los organismos públicos de derechos humanos. 10. Reflexión final.

## 1. INTRODUCCIÓN

El Estado de Derecho, en el continente americano, ha surgido tras una lenta evolución histórica, jurídica y filosófica, dejando atrás al Estado patriarcal, el teocrático y el despótico. En el caso mexicano, el Estado de Derecho tiene su origen en los idearios de la Revolución Francesa. Pensamientos como el de Montesquieu tuvieron eco en nuestro sistema jurídico al implantarse el sistema de división de poderes, y

172 como parte fundamental de éste, el Poder Judicial el cual ha estado siempre presente en el ámbito del constitucionalismo mexicano.

La labor de administrar e impartir justicia es una facultad enmarcada en nuestra ley fundamental (artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). México ha sido reconocido como uno de los países creadores del Juicio de Amparo, el cual hasta el día de hoy es una institución vigente, sin embargo, es preciso citar que Ignacio Vallarta, al referirse a esta institución señaló: “que éste debería tener una tramitación sencilla y su duración debería ser breve”.

La Revolución Mexicana de 1910, además de derrocar la dictadura de Porfirio Díaz, vino a establecer un nuevo contexto social, basado en principios democráticos que fueron plasmados en la promulgación de la Constitución de 1917, documento orgánico y dogmático, el cual hasta la fecha consagra los principios fundamentales del Sistema Jurídico Mexicano, dentro de los cuales pueden ser considerados los siguientes:

- El principio de Soberanía, la cual reside en el pueblo.
- El principio de división de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).
- El sistema federal, representativo y democrático.
- La supremacía constitucional.
- El Juicio de Amparo.
- La reformabilidad de la propia Constitución.
- El municipio libre.
- El principio de la división Iglesia-Estado.
- El principio de la educación social y laica.
- Los principios de igualdad, seguridad y propiedad.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Considero que estos son los principios fundamentales de la Constitución mexicana de 1917, los cuales informan a la propia Constitución y representan la base principal, por lo que modificarlos o reformarlos, haría que México perdiera su esencia como nación independiente y democrática.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, vigente actualmente, fue una de las primeras Constituciones contemporáneas en reconocer los derechos sociales (salud, educación, trabajo) reconocidos por la doctrina como derechos económicos, sociales y culturales. La segunda Constitución contemporánea que reconoció estos derechos fue la Constitución alemana de Weimar de 1919.

Es así como podemos reconocer que la Constitución mexicana de 1917, surge como un documento jurídico-político, enmarcado en el reconocimiento de los derechos humanos, los cuales han sido principios que han guiado la promulgación de leyes secundarias y la creación de Organismos públicos encargados de su protección y divulgación, a lo largo de 102 años de vigencia constitucional.

Una de las etapas más importantes en materia de reconocimiento de los Derechos Humanos en México, dio inicio con la entrada en vigor de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en junio de 2011. El sistema jurídico mexicano cambió profundamente, y colocó a la persona en el centro de todo el actuar del Estado. Hoy en día, es incuestionable la importancia que tiene el respeto y la protección a los Derechos Humanos en nuestro país, de igual forma, es relevante el trabajo imparcial, profesional y autónomo que realicen los Organismos Públicos defensores de estos derechos (Sistema de Protección No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos).

Es así como se reafirma la relación indisoluble entre el respeto de los derechos humanos y la democracia, tal y como fue reconocido por la comunidad internacional en la Carta Democrática Interamericana, aprobada en la primera sesión plenaria de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, celebrada el 11 de septiembre de 2001, la cual señala expresamente en su artículo 3o. “Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho...”

Un siglo después de haber nacido en Suecia, la institución del *Ombudsman* empezó a ser recogida por otros ordenamientos nacionales de Escandinavia y del resto de Europa. Los grandes avances y beneficios que el ejercicio de esta función reporta, hace que el *Ombudsman* se extienda por distintos territorios hasta el punto que hoy existe en más de cincuenta países. La institución se ha especializado y tematizado, hoy es posible encontrar en diversos Sistemas Jurídicos, con sus particulares circunstancias y contextos, el *Ombudsman* de los consumidores, el bancario, el anti-trust, el de la igualdad de sexos, el militar, el judicial, el universitario, entre otros.

El Sistema No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos en nuestro país, tiene antecedentes históricos y constitucionales, durante mucho tiempo existió la preocupación por parte de la comunidad internacional y de la sociedad mexicana, sobre su protección y defensa, frente a diversos problemas sociales existentes tales como la ausencia de credibilidad en algunas instituciones del estado mexicano, especialmente las de administración y procuración de justicia, donde la corrupción y la impunidad se habían convertido en prácticas cotidianas; el incremento de la marginación hacía los grupos más vulnerables y proclives a violaciones a sus derechos humanos, como es el caso de las personas que pertenecen a los pueblos y comunidades indígenas; los migrantes que cruzan la frontera hacía Estados Unidos de América; la sobrepoblación y el hacinamiento que presentan algunos Centros de Reinserción en el país. Estas situaciones originaron la creación de diversas instituciones protectoras, como veremos a continuación:

## 2. PRINCIPALES ANTECEDENTES DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS PROTECTORES DE DERECHOS HUMANOS

Mucho antes de que se publicara la reforma en el *Diario Oficial de la Federación*, el 28 de enero de 1992, y se adicionara el apartado B del artículo 102, el cual elevó a la Comisión Nacional de los Derechos

Humanos (CNDH) a rango constitucional y bajo la naturaleza jurídica de un Organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dándose de esta forma el surgimiento del llamado Sistema No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos; el sistema mexicano ya presentaba algunos antecedentes institucionales, los cuales es importante recapitular a 102 años de la vigencia jurídica de la Carga Magna de 1917.

Dentro de estos antecedentes institucionales podemos citar a los siguientes: Procuraduría de los Pobres (1847); Procuraduría Federal del Consumidor (1975); Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos (1979); Procuraduría de Vecinos (1983); Defensoría de los Derechos Universitarios (1985); Procuraduría para la Defensa del Indígena del Estado de Oaxaca (1986); Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (1989); Procuraduría Social del Distrito Federal (1989); y, Comisión de Derechos Humanos en el Estado de Morelos (1989). A continuación, haremos un resumen del nacimiento y naturaleza jurídica de estos importantes antecedentes institucionales, que si bien no se encontraban reconocidos a nivel constitucional, si representan los pilares más importantes para el posterior nacimiento de la CNDH.

La Procuraduría de los Pobres nace en 1847 a propuesta de Ponciano Arriaga, quien era diputado local de San Luis Potosí. Según el libro denominado “150 aniversario de la creación de la Procuraduría de los Pobres 1847-1997”, Arriaga hizo su propuesta ante el Congreso del Estado el 7 de febrero de 1847, lamentando que, en México, los pobres sufrieran un tratamiento discriminatorio. La clase más numerosa tenía muchas obligaciones y nulos derechos. Los abusos de autoridad y el maltrato por parte de los servidores públicos marcaban la relación entre la administración y el pueblo.

Tras ese alegato, Arriaga propuso una ley que, entre sus 19 artículos, creaba la Procuraduría de los Pobres con tres procuradores a los que facultaba para recibir las quejas de los ofendidos y dirigirlas a la au-

toridad que deba conocer el agravio. El Procurador debía hacer un seguimiento y asegurarse de que las autoridades respectivas procederían sin demora a averiguar el hecho, decretar la reparación de la injuria y aplicar el castigo legal cuando sea justo o a decidir la inculpabilidad de la autoridad, funcionario o agente público de quien se interpuso la queja.

Los procuradores debían visitar juzgados, edificios públicos, cárceles y demás lugares en donde por algún motivo pudiera estar interesada la suerte de los pobres, y de oficio podían formular las quejas que correspondan sobre cuántos abusos llegasen a su noticia. También podían recibir denuncias de terceros.

El resto del articulado se refería a sueldos y recursos materiales de la Procuraduría, a la obligación de otras dependencias de colaborar con ésta, a las características que debían reunir los procuradores y a las compensaciones y las sanciones que podían recibir según su desempeño.<sup>2</sup> La Procuraduría tenía como medio de sanción no coercitiva, la llamada sanción moral, la cual debía ser pública y sólo funcionó por unos meses debido a que la intervención estadounidense suspendió la vida institucional mexicana.

La Procuraduría Federal del Consumidor nace el 19 de diciembre de 1975 cuando el Congreso de la Unión expidió la Ley Federal de Protección al Consumidor, con la finalidad de fortalecer los derechos sociales, ya que por primera vez se reconocen derechos de los consumidores, pero además se crea un organismo especializado en la procuración de justicia en la esfera del consumo.

Esta Procuraduría nace con el carácter de organismo descentralizado de servicio social, personalidad jurídica y patrimonio propios, con funciones de autoridad administrativa, encargada de promover y proteger

---

<sup>2</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Los derechos humanos de los mexicanos*, México, CNDH, 1994, pp. 64 y ss.

los intereses de los consumidores. Su principal misión es procurar equidad y seguridad jurídica en las relaciones que establecen los consumidores con los proveedores.

México es reconocido en Latinoamérica por ser el primer país en crear una Procuraduría del Consumidor, por lo que la experiencia mexicana resulta importante, especialmente para aquellos países que actualmente (2016) empiezan a trabajar en la protección de los derechos de los consumidores, como es el caso de Ecuador.<sup>3</sup>

La Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos de Nuevo León, nace el 3 de enero de 1979 con la idea de proteger los derechos humanos consagrados constitucionalmente. Su papel de gestoría ante autoridades de todos los niveles fue complementario al de los medios y vías jurídicas establecidas en los diferentes cuerpos normativos vigentes en el Estado en aquella época.

La Procuraduría de Vecinos nace por 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 de esta Procuraduría era nombrado por el Ayuntamiento y ratificado por el Cabildo, y se le facultaba para recibir quejas, investigarlas y promover sanciones e informar sobre actos de la administración pública municipal que afectaran los derechos humanos”.<sup>4</sup>

La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM, es una figura jurídica inspirada en el *Ombudsman* sueco; fue propuesta ante el pleno del Consejo Universitario el 24 de abril de 1985, por el entonces Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, doctor Jorge Carpizo Mc-Gregor. Su naturaleza jurídica es de un órgano de carácter jurídico, el cual no se encuentra subordinado en

<sup>3</sup> Véase página oficial de Procuraduría del Consumidor: [www.profeco.gob.mx](http://www.profeco.gob.mx).

<sup>4</sup> Ley Orgánica Municipal del Estado Libre y Soberano de Colima, México, Porrúa, 2002.

su actuación a ninguna autoridad dentro de la Universidad, lo que le hace ser un órgano independiente. Sus recomendaciones son obligatorias en virtud de que las mismas se encuentran fundadas en la legislación universitaria.

Su objetivo es vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales que forman la estructura y funcionamiento de la UNAM, vigilancia que se traduce en el conocimiento de los conflictos de carácter individual que se susciten entre las autoridades y el personal académico o los estudiantes, para proteger y procurar el respeto de los derechos académicos que les concede la legislación universitaria.<sup>5</sup> Es incompetente para conocer asuntos laborales, resoluciones académicas, disciplinarias, o problemas susceptibles de solucionarse por medios alternativos de solución de conflictos, reconocidos por la legislación universitaria.<sup>6</sup>

La Procuraduría para la Defensa del Indígena del Estado de Oaxaca, nace con la finalidad de proteger los derechos de grupos étnicos y culturales en determinadas regiones de ese Estado; tiene su origen en el acuerdo número 27 que reglamenta la Ley Orgánica de la Defensoría de Oficio y Social del Estado de Oaxaca, publicado el 26 de septiembre de 1986.

Este organismo era dependiente del Ejecutivo local (de acuerdo al artículo 1 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Defensoría de Oficio y Social del Estado de Oaxaca)<sup>7</sup> y su función era gestionar y vigilar los procesos de liberación de presos indígenas privados de su libertad. Además, intervenía para evitar los malos tratos hacía los procesados

<sup>5</sup> Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios, aprobado por el Consejo Universitario en sesión del 29 de mayo de 1985, publicado en la *Gaceta UNAM* el 3 de junio de 1985.

<sup>6</sup> Véase Defensoría de los Derechos Universitarios <http://www.ddu.unam.mx>

<sup>7</sup> Méndez García, Dulce María *et al.*, *Revista Jurídica*, núm. 6, México, 1987, p. 14.



indígenas; así como para supervisar, custodiar y operar los recursos públicos destinados para el pago de las fianzas correspondientes.

La Dirección General de Derechos Humanos surge por acuerdo del 2 de diciembre de 1988. Fue una oficina dependiente de la Secretaría de Gobernación federal, pero puede considerarse como el antecedente más próximo de la CNDH, ambas con el objetivo común de promover, defender y salvaguardar los derechos humanos.

La Procuraduría Social del Distrito Federal, fue creada en enero de 1989 para defender los intereses de los particulares frente a los actos de gobierno, así como para hacer recomendaciones y mejorar la atención que brinda la administración pública. En junio de 1989 se le otorgó la función de procurar el cumplimiento de la ley de condominios para el Distrito Federal y en 1993 se le encomendó la conciliación en conflictos condominiales, así como el registro de administradores de condominios.<sup>8</sup>

La Comisión de Derechos Humanos en el Estado de Morelos, fue creada en abril de 1989 y tenía la obligación de recibir denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos. Era órgano de participación ciudadana que dependía funcional y operativamente del Ejecutivo Local. Tenía facultades para realizar estudios, informes y consultas para adoptar medidas a favor del respeto de los derechos humanos.

### 3. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Como lo hemos analizado, antes del nacimiento de la CNDH, ya existían en el país algunos organismos estatales encargados de la pro-

---

<sup>8</sup> Véase Procuraduría Social [www.prosoc.df.gob.mx](http://www.prosoc.df.gob.mx).

tección de los derechos humanos,<sup>9</sup> es decir el proceso de protección se originó de la periferia, hacia el centro. Sin embargo, a nivel nacional no existía una homogeneidad de los órganos públicos estatales de protección y defensa de los derechos humanos.

Lo anterior, aunado al hecho de que, en el plano internacional, existía cierta presión sobre México en materia de derechos humanos, derivada de la internacionalización de éstos,<sup>10</sup> que llevó a considerar la posibilidad de crear un organismo nacional protector de los derechos humanos.

El 6 de junio de 1990, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el Decreto en el que el Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, crea la CNDH, organismo que tenía competencia en todo el territorio nacional, constituyéndose originalmente como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación federal, encargado de la salvaguarda de los derechos humanos de los mexicanos y de los extranjeros que se encuentran en el territorio nacional; esto último en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.<sup>11</sup>

El nacimiento de la CNDH como organismo desconcentrado, comenzó a ser blanco de críticas, las cuales iban dirigidas precisamente a su naturaleza jurídica, como parte de la administración pública federal, ya que esta situación no permitiría que cumpliera cabalmente su cometido de vigilancia y protección de los derechos humanos,<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Hay que recordar que México es una República Democrática, Representativa y Federal, por lo que su competencia territorial se divide en Federal, Estatal y Municipal, por tal motivo al mencionar en este caso el territorio “estatal”, me estoy refiriendo a un organismo que pertenece a un Estado parte de la federación.

<sup>10</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Gaceta* 127, México, 2001, p. 8.

<sup>11</sup> Artículo 2o. del Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de junio de 1990, México, D.F.

<sup>12</sup> Barragán, José, *El laberinto de la ilegalidad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, Crisol, 1992, p. 20.

con ello surgió la necesidad de que la Comisión gozara de autonomía para realizar su tarea.

Ante estas posturas, la Secretaría de Gobernación federal otorgó a los funcionarios que la integraban, plena autonomía orgánica, sin sujeción a poderes jerárquicos, con la finalidad de otorgarle a la CNDH plena libertad en su actuación. Asimismo, se dispuso que su presupuesto sería elaborado por la propia Comisión, para posteriormente presentarlo ante la Secretaría de Hacienda para su aprobación. Lo anterior se consideraba como el otorgamiento de una parcial autonomía orgánica-jerárquica y financiera.

La CNDH en ese entonces tenía competencia para conocer de violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos cometidos por servidores públicos o por otras personas con la anuencia de aquellos.

El surgimiento de la CNDH fue “una muestra de la gran capacidad de respuesta gubernamental ante una de las demandas sociales más sentidas, amén de un espíritu de autocritica y voluntad de corrección de las acciones de servicio público”<sup>13</sup> y el primer paso, para instaurar a plenitud la institución del *Ombudsman* en el sistema jurídico mexicano.

La segunda etapa del nacimiento de los organismos autónomos de protección de los derechos humanos, comienza con el proceso legislativo para elevar a la CNDH a rango constitucional. El 22 de abril de 1991, el ejecutivo federal envió a la Cámara de Senadores, como cámara de origen, un proyecto de reforma a la Carta Magna, para adicionar un apartado B, al artículo 102 constitucional, la cual fue discutida y aprobada el 11 de junio de 1991. Posteriormente, fue enviada a la Cámara de Diputados, como cámara revisora, la cual

<sup>13</sup> Lara Ponte, Rodolfo, *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, México, UNAM, 1993, p. 201.

aprueba la reforma el 23 de junio del mismo año.<sup>14</sup> La reforma fue aprobada por unanimidad de la Cámara de Senadores y con doscientos veintinueve votos a favor, cincuenta y cinco aprobatorios con reservas y tres en contra, en la Cámara de Diputados.

El 28 de enero de 1992 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma en la que se adiciona el apartado B del artículo 102, elevando a la CNDH a rango constitucional, otorgándole la naturaleza jurídica de un organismo descentralizado. Esta reforma garantizaba la permanencia de la CNDH por sobre cambios sexenales de la administración pública federal.

Cabe mencionar la diferencia que existe entre un organismo descentrado y descentralizado, el primero de ellos no cuenta con personalidad jurídica ni patrimonio propio, sino que es un órgano administrativo, jerárquicamente subordinado a otra dependencia de la administración pública, como en este caso a la Secretaría de Gobernación, mientras que un organismo descentralizado, es una entidad creada por la ley o mediante un decreto, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Mediante la reforma constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de septiembre de 1999, dicho organismo nacional se constituyó como una institución con plena autonomía de gestión y presupuestaría, modificándose la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos por la de Comisión Nacional de los Derechos Humanos.<sup>15</sup> Desde entonces y hasta ahora, el presidente de la CNDH así como los miembros de su Consejo Consultivo son nombrados por el Senado de la República.

---

<sup>14</sup> Rabasa Cambó, Emilio, *Vigencia y efectividad de los derechos humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, México, CNDH, 1992, p. 1.

<sup>15</sup> Véase Comisión Nacional de Derechos Humanos [www.cndh.org.mx](http://www.cndh.org.mx).

Finalmente, en la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, se le confirieron atribuciones adicionales a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, entre ellas, la de investigar hechos que constituyan violaciones graves a los derechos humanos, así como interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del entonces Distrito Federal, así como en contra de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal que vulneren Derechos Humanos.

Así podemos establecer que la creación de la CNDH significó en algún sentido, la adopción de la figura del *Ombudsman* en México. Su creación se debió a un decreto del Poder Ejecutivo como respuesta de la creciente demanda social (a través de organizaciones civiles de defensa de derechos humanos), de poner fin a los abusos e impunidad de los cuerpos policiales 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 gubernamentales”.<sup>16</sup>

Actualmente la CNDH es considerada Institución Nacional de Protección y Promoción de los derechos humanos, en los términos que establecen los Principios de París (Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos) y en este sentido forma parte del Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, de la Organización de las Naciones Unidas.

#### 4. ORGANISMOS ESTATALES PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

La reforma constitucional de 1992, señaló las bases para que el Congreso de la Unión, así como las legislaturas de los estados estable-

<sup>16</sup> Lara Ponte, Rodolfo, *op. cit.*, p. 203.

cieran organismos para la protección de los derechos humanos, que otorga el orden jurídico mexicano, así como sus competencias e incompetencias. Derivado de esta reforma constitucional, actualmente todos los estados de la República cuentan con un órgano público de protección de los Derechos Humanos, dando así respuesta a un reclamo evidente por parte de la sociedad mexicana.

Sin embargo, fue con la reforma publicada el 10 de junio de 2011, cuando se dotó constitucionalmente de plena autonomía a los organismos públicos estatales de protección de los derechos humanos, al disponer que las constituciones de los Estados establecerán y garantizarán dicha autonomía.

La defensa de los derechos fundamentales se presenta como un auténtico reto de nuestro tiempo, la piedra de toque de justicia del Derecho y de la legitimidad de poder y el procedimiento garantizador de la dignidad de los seres humanos contra todo tipo de alineación y manipulación.<sup>17</sup>

## 5. FEDERACIÓN MEXICANA DE ORGANISMOS PÚBLICOS DE DERECHOS HUMANOS

La federación, es una asociación con personalidad jurídica y patrimonio propio, constituida el 23 de septiembre de 1993, integrada por los organismos protección derivados del apartado B del artículo 102 constitucional, es decir por los 32 organismos públicos estatales junto con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la cual tiene como objeto favorecer, estrechar y fortalecer la unidad de sus asociados.

Entre sus funciones se encuentran la de fortalecer los principios de autonomía, independencia y autoridad moral de los organismos públicos de protección de los derechos humanos; brindar, en la medida

---

<sup>17</sup> Fernández, Eusebio, *Teoría de la justicia y derechos humanos*, Madrid, Debate, 1984, pp. 81 y ss.

de sus posibilidades, apoyo económico, de gestión, material o técnico a sus asociados; llevar a cabo programas destinados a la promoción y protección de los derechos fundamentales; establecer y fomentar acciones de coordinación, de alcance nacional e internacional; establecer mecanismos de cooperación entre los diversos organismos; organizar eventos nacionales e internacionales; diseñar y desarrollar programas de capacitación y actualización para servidores públicos; intercambiar experiencias sobre la sustanciación de los procedimientos que, en la investigación de quejas, realizan sus asociados a fin de optimizar la práctica de los principios de inmediatez, sencillez, concentración y celeridad; implementar y coordinar programas dirigidos a prevenir y eliminar prácticas que impliquen violación a derechos humanos y coadyuvar en la actualización y modernización de los órganos, procedimientos y sistemas de la administración pública así como formular propuestas de reformas a los ordenamientos jurídicos y prácticas administrativas, a fin de garantizar una mejor protección y defensa de los derechos humanos.

## 6. PRINCIPIOS GENERALES DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS AUTÓNOMOS DE DERECHOS HUMANOS

Como hemos visto, la figura del *Ombudsman* nació basada en una serie de principios que lo caracterizan y distinguen de otros medios de control de legalidad. Los más generalizados en el *Ombudsman* universal podríamos resumirlos de la siguiente forma:

- Su independencia, de los poderes públicos y de cualquiera otra instancia de la sociedad civil.
- Su autonomía, que le permite organizarse internamente como mejor lo estime conveniente.
- La designación de su titular hecha por el congreso.
- El carácter no vinculatorio o coactivo de sus resoluciones.
- La agilidad y rapidez en la solución de la controversia planteada a su consideración.

- La ausencia de solemnidad y formalismos en el desarrollo de sus trámites y procedimientos internos.
- La obligación de rendir informes periódicos al congreso sobre los resultados de sus trabajos y responsabilidades.
- La autoridad moral de sus titulares, jerarquía que se asegura, entre otras cosas, por su no militancia partidista.<sup>18</sup>

De lo anterior, podemos observar que los organismos públicos de protección de los derechos humanos tienen ciertas características comunes: son organismos públicos que conforman un sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos pero que subsisten con los órganos jurisdiccionales; sus procedimientos son sencillos y sin formalismos; son coadyuvantes en el sistema jurídico mexicano, es decir no suprimen ni sustituyen a los órganos de impartición de justicia clásicos; no solo son antagónicos a los organismos no gubernamentales, sino que se complementan y persiguen las mismas finalidades.<sup>19</sup>

## 7. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

El apartado B del artículo 102 constitucional vigente establece lo siguiente:

*B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.*

<sup>18</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa, 1988, p. 83.

<sup>19</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, *Derechos Humanos y Ombudsman*, México, Porrúa, 1998, p. 12.



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

*Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales. El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.*

*Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.*

*El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución. La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de pro-*

*tección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.*

*El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.*

*La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.*

*La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las Legislaturas de éstas.*

De lo anterior se desprende que los organismos de protección de los derechos humanos son públicos, cuentan con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. Su titular es elegido por el Congreso de la Unión o de los estados, mediante un proceso de consulta pública y transparente.

## 8. FACULTADES DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Estos organismos tienen las facultades para:

- Conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

- Formular recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.
- Interponer acciones de inconstitucionalidad.
- Las demás que les confiere expresamente cada una de las leyes que les son aplicables.

Por lo que se refiere a la CNDH, ésta además de las anteriores, tiene facultades para investigar hechos que constituyen violaciones graves a los derechos humanos, asimismo conoce de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

## 9. LA REFORMA DE 2011 Y LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DE DERECHOS HUMANOS

El 10 de junio de 2011, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, una de las principales reformas en materia de derechos humanos en nuestro país, en la que los organismos públicos de derechos humanos resultaron fortalecidos, con modificaciones a algunos de los artículos como se ve a continuación.

La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fue eliminada con la reforma al artículo 97, puesto que tratándose de violaciones graves a los derechos humanos será competente la Comisión Nacional de Derechos Humanos, facultad que se establece en el artículo 102, apartado B.

A través de esta reforma, en el artículo 102, apartado B, se establece un procedimiento especial para asegurar el cumplimiento de las Recomendaciones emitidas por los Organismos Públicos de Derechos Humanos, reforzando así la obligación que tienen los servidores públicos responsables, para responder las recomendaciones, cuando las

Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas, las autoridades o servidores públicos responsables deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

También se otorga competencia a los organismos públicos de Derechos Humanos para conocer asuntos de carácter laboral, toda vez, que los derechos laborales, son derechos humanos “de pleno reconocimiento”, tales organismos, deben asumir este vasto ámbito de competencia.

A través de este artículo, se garantiza la Autonomía de las Comisiones y Procuradurías Locales de Derechos Humanos, en virtud de que existe la posibilidad de que surjan diferentes puntos de vista entre la autoridad y el *Ombudsman* frente a la defensa de los Derechos Humanos.

Finalmente, en el artículo 105, se amplían las facultades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con la legitimación que se le reconoce para ejercer Acción de Inconstitucionalidad cuando un Tratado Internacional vigente en México, sea violatorio a otro instrumento de la misma naturaleza, el objetivo es garantizar el principio pro persona en el sistema jurídico mexicano, puesto que, el tratado que se invoque como referencia para el cuestionamiento posee un rango mayor que el que se cuestiona al atender mejor la defensa de la persona en materia de Derechos Humanos.

## 10. REFLEXIÓN FINAL

Los Organismos Públicos Autónomos de Derechos Humanos, han evolucionado desde aquellas incipientes instituciones de finales del

siglo XX, hasta nuestros días, gracias al fortalecimiento constitucional con que se han ido confeccionando en los últimos años.

El logro cualitativo más importante de estos organismos es la autonomía constitucional. Con un diseño institucional que los hace independientes del resto de los poderes, el sistema nacional de protección de los derechos humanos, responde de manera objetiva a la defensa de la Constitución, cuando estos derechos se vulneran y a raíz de la reforma constitucional de 2011, materializa las exigencias que el artículo 1, impone a todas las autoridades con el fin de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

La juventud de que gozan estos organismos, aún hace necesario consolidar la confianza que les debe tener la sociedad para que se les vea como lo que auténticamente son: órganos de control constitucional no jurisdiccional que, ante la ausencia de solemnidades en su procedimiento, sin más premisas jurídicas que la legalidad, la lógica y la experiencia en la resolución de los casos, los hace altamente efectivos en el resarcimiento de los derechos vulnerados.

La Constitución centenaria ha sentado las bases, en muy poco tiempo, para que estos organismos hayan evolucionado de tal manera; aun que sus nuevos retos dependen del auténtico respeto de los derechos humanos.

La defensa pública de los derechos humanos, requiere de quienes la llevan a cabo, el cumplimiento de la Constitución y las leyes; así como la observación de ese cumplimiento por las autoridades. Los principios que por virtud de la reforma constitucional hoy se reconocen a los derechos humanos y la interpretación pro persona, conforman parte de las herramientas que estos organismos tienen para lograr sus objetivos.

La composición del sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos a partir de su inclusión en el artículo 102 apartado

B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite el acceso a un mecanismo de empoderamiento a los miembros de los grupos vulnerables; de respuesta a aquellos que han sido vejados por el poder público y de lucha a quienes exigen del Estado el cumplimiento de los derechos económicos sociales y culturales como parte de una necesidad que conduzca a la sociedad a un mejor nivel de vida y satisfacción.