

LA PROTECCIÓN NO JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

THE NON-JURISDICTIONAL PROTECTION OF HUMAN RIGHTS IN MÉXICO

Michelle Gibson Castañeda*
Mateo Mansilla-Moya**

RESUMEN: El objetivo de este texto es presentar, a grandes rasgos, en qué consiste la protección no jurisdiccional de los derechos humanos que está a cargo de organismos constitucionales autónomos.

Fecha de recepción:

26 de octubre de 2023.

PALABRAS CLAVE: Protección no jurisdiccional, derechos humanos, Ombudsperson, comisión de derechos humanos, recomendaciones.

Fecha de aceptación:

11 de diciembre de 2023.

ABSTRACT: *The objective of this text is to present, in broad terms, what non-jurisdictional protection of human rights consists of, which is carried out by autonomous constitutional bodies.*

KEYWORDS: *Non-jurisdictional protection, human rights, Ombudsperson, Human rights commission, recommendations.*

* Licenciada en Derechos Humanos y Gestión de Paz. Cursó el Diplomado Derecho de las Víctimas y Reparación Integral y el Diplomado de Derechos Humanos de los Grupos en Situación de Vulnerabilidad. Ha colaborado en distintas Organizaciones de derechos humanos. Correo electrónico: <michgibsonc@gmail.com>.

** Director editorial de la revista abogacía. Consejero Ciudadano de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México. Correo electrónico: <mateomansilla.moya@gmail.com>.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. MARCO CONCEPTUAL. III. ANTECEDENTES. IV. EL CASO MEXICANO. V. DOS RECOMENDACIONES. VI. APUNTES FINALES O CONCLUSIÓN CRÍTICA. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El discurso de los derechos humanos desbordó a las instituciones del Estado. La clásica división de los poderes que el contractualismo francés heredó a los Estados modernos, y que México adoptó desde la Constitución Política de 1824, dejó de ser suficiente para proteger la libertad y los derechos de las personas, y tuvieron que surgir órganos autónomos que se encargaran de servir de contrapeso a las instituciones convencionales del Estado.¹ A doscientos años de la Constitución Política de 1824, es conveniente detenernos a revisar el modelo que la constitución actual adoptó para servir como mecanismo no jurisdiccional de los derechos humanos de las personas.

La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México está a cargo de la Ombudsperson,² de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de las comisiones de derechos humanos de las entidades federativas y de otras instituciones encargadas de la

¹ En una tesis jurisprudencial, el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido, en relación con los órganos constitucionales autónomos, que: «Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado». Tesis: P./J. 20/2007, de rubro: «ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS». *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, p. 1647. Registro digital: 172456.

² Defensor(a) del pueblo. Autoridad independiente, confidencial e imparcial encargada de garantizar los derechos humanos ante abusos que puedan hacer los poderes políticos.

protección de derechos específicos, como la Procuraduría Federal del Consumidor.

El objetivo de este texto es presentar algunos apuntes sobre el sistema mexicano no jurisdiccional de protección de los derechos humanos que faciliten, a la persona lectora, un acercamiento a sus generalidades históricas y conceptuales, a su fundamento jurídico y a sus elementos particulares. Así mismo, las autoras presentamos dos casos recientes atendidos por la Comisión de Derechos Humanos de las Ciudad de México con el objeto de acercarnos al trabajo reciente y práctico de la misma, más allá de su estudio teórico y legal. Concluimos con algunas ideas críticas para repensar el contenido simbólico de la categoría «protección no jurisdiccional de los derechos humanos».

II. MARCO CONCEPTUAL

Protección no jurisdiccional de los derechos humanos

Se trata de organismos distintos a los jurisdiccionales, establecidos en los textos constitucionales para la protección de los derechos humanos de las personas ante presuntas violaciones por parte de autoridades del Estado, de personas del servicio público o de particulares en aquiescencia de las anteriores.

Se establecen de manera paralela al orden jurisdiccional, sin reemplazarlo, y a diferencia de las resoluciones emitidas por las personas juzgadoras, las recomendaciones emitidas por estos mecanismos no resultan vinculantes para las autoridades a quienes están dirigidas, aunque su incumplimiento debe estar motivado y fundamentado. Además de llevar a cabo una labor de protección, realizan también acciones enfocadas en la difusión y promoción para generar un acercamiento social al tema, y así contribuir a crear una cultura de respeto a los derechos humanos. Se encuentran tanto en el orden Nacional (CNDH) como en el orden local (comisiones de las entidades federativas), y trabajan conjuntamente.

Instituciones de derechos humanos

En su *Manual de Derechos Humanos*, Manuel Jorge Carreón Perea explica que las instituciones de derechos humanos, también conocidas como «mecanismos administrativos», son, en nuestro aparato jurídico, las denominadas por el apartado B del artículo 102 constitucional, *Comisiones de Derechos Humanos*. Algunos de sus antecedentes, en México, podemos encontrarlos en: la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en el Estado de Nuevo León (1979); la Procuraduría de Vecinos del Ayuntamiento de Colima (1983); la Defensoría de los Derechos Universitarios de la Universidad Nacional Autónoma de México (1985); y la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes (1988).³

La naturaleza de estas instituciones, según escribe Jesús Alfredo Galindo Albores en su libro *La Protección No Jurisdiccional de los Derechos Humanos en México*, en resumidas palabras: «la podemos encontrar en la búsqueda de la igualdad y la dignidad humana, el bien común, el desarrollo y la seguridad; pero también en la distribución de la fuerza económica, política y militar, con la finalidad de lograr una configuración de un nuevo sistema internacional»;⁴ por supuesto, dependiendo de cómo se estructura esta institución en cada país, su naturaleza particular parece ser ambigua: en Francia, por ejemplo, al *Mediateur de la Republique*, por su designación por parte del presidente del país, se le considera, por un lado, como autoridad administrativa, pero por otro lado, también como una autoridad autónoma que escapa del control jurisdiccional.

Si nos referimos específicamente a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (en adelante «CNDH»), una de las múltiples instituciones en la materia, el artículo 2 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante «la Ley»), establece que:

³ Jorge Manuel Carreón Perea, *Manual de derechos humanos*, (México: Ubijus e INEPPA, 2020) 144.

⁴ Jesús Alfredo Galindo Albores, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México*, (México: Editorial Porrúa, 2017) 33.

Artículo 2. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

De este texto legal, podemos extraer los elementos de la CNDH:

1. Autonomía de gestión y presupuestaria.
2. Personalidad jurídica y patrimonio propios.
3. Su finalidad es proteger, observar, promocionar, estudiar y divulgar los derechos humanos reconocidos en México.

La cuestión de la autonomía es un tema central y definitorio para el buen funcionamiento de estos órganos, puesto que están diseñados para proteger a la población frente a acciones de las autoridades públicas. Por esto, la autonomía es la única modalidad que puede garantizar una protección neutral e independiente de los derechos humanos.

Ombudsperson

La *Ombudsperson* es una de las instituciones encargadas de la protección de los derechos humanos. Una definición concreta es:

[La *Ombudsperson*] es una institución que protege a las personas contra los abusos o actos arbitrarios de la administración pública, que pueden afectar sus derechos y garantías fundamentales.⁵

Anteriormente, se usaba el término *ombudsman*; la transición al término *ombudsperson* se debe a una perspectiva crítica de género y de inclusión que halló en el término *man*, inglés para la palabra «hombre», un fuerte fundamento de exclusión en las personas que

⁵ Javier Rodríguez O. *La Figura del Ombudsman: guía de acompañamiento a los pueblos indígenas como usuarios*, (San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2006) 11.

no se enmarcaran en esa categoría. El término original tiene origen sueco y significa «representante, mediador, agente, guardián».⁶

Para Donald Rowat,⁷ esta figura tiene al menos las siguientes tres características:

- a. Es un funcionario autónomo, desvinculado de partidos políticos, dependiente de una manera flexible en la mayor parte de los casos del órgano legislativo, normalmente regulado por los textos constitucionales, que tiene como objetivo la fiscalización de la administración.
- b. Conocer las quejas específicas de las personas, planteadas contra la injusticia y las defectuosas actividades de las autoridades administrativas.
- c. Tiene la facultad de investigar, criticar y publicar (no de revocar ni de anular) los actos de las autoridades administrativas.

En el caso mexicano, son las Comisiones de Derechos Humanos (nacional y locales) las que configuran a la *Ombudsperson*.

III. ANTECEDENTES

La figura de la *ombudsperson* encuentra su origen, según Fix-Zamudio y Valencia Carmona, en la ley constitucional sueca del 6 de junio de 1809.⁸ Esta ley sobre la forma de gobierno previó al *Justitieombusman*,

⁶ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Coord. Francisco Berlín Valenzuela, (México: Miguel Ángel Porrúa, 1998) 461.

⁷ Rowat, Donald C., *El ombudsman. El defensor de los ciudadanos*, (México: FCE, 1973) 15-9. Recuperado de: Castañeda, Miraya, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México*, (México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011) 11.

⁸ Otros autores, como Jesús Alfredo Galindo Albores, sitúan su origen en 1703, y datan su institucionalización como órgano de la Corona sueca en la Carta Magna hasta el año de 1772. Ver: Galindo Albores, Jesús Alfredo. *Op. Cit.* P. 41. Más allá de las diferencias en los estudios históricos, sin embargo, la importancia de este apartado reside en rastrear el origen jurídico de la institución que fundamenta a la de nuestro ordenamiento legal.

una persona designada por el parlamento para la fiscalización de las resoluciones de los tribunales. Desde entonces, hasta 1915, sus atribuciones expandieron su vigilancia a las autoridades administrativas; posteriormente surgió, de forma paralela, la figura del *Militieombudsman*, encargado de vigilar asuntos militares.⁹

Posteriormente, la figura fue heredada a los sistemas jurídicos de otros países escandinavos. Tras la independencia de Rusia en 1919, el gobierno finlandés adoptó el modelo sueco de la *ombudsperson* en su texto constitucional. Paralela a esta figura, existe también en Finlandia un Canciller de Justicia. Actualmente, la primera tiene la función de fiscalizar a las autoridades administrativas y judiciales, incluidas aquellas que pertenecen a las fuerzas armadas. En 1953, siguiendo los modelos sueco y finlandés, Dinamarca creó la figura del Comisionado Parlamentario, aunque con sus propios rasgos distintivos, como la amplia competencia para fiscalizar a instituciones que no son estatales pero que tienen estrechos vínculos con la administración. En Noruega, por su parte, se establecieron dos Comisarios Parlamentarios: uno con competencia militar, en 1951; otro, para asuntos administrativos civiles, en 1962. En este último, siguieron el ejemplo de los países que les antecedieron, pero tuvieron sus peculiaridades: entre esas, la existencia, también, hasta 1973, de otra *ombudsperson* para la protección de las personas débiles en temas de consumo.¹⁰

En los países de la tradición jurídica del *common law*, el primero en adoptar la figura en cuestión fue Nueva Zelanda. En 1962 se expidió *The Parliamentary Commissioner Ombudsman Act*, a través del cual (con sus subsecuentes reformas) se establecieron tres *ombudsperson*. En Gran Bretaña, la *Parliamentary Commissioner for Administration Act* de 1967 para Inglaterra, Gales y Escocia, introdujo a la *ombudsperson*. Esta no puede actuar de oficio ni recibir peticiones de las personas que han sido afectadas por las actividades de las autoridades administrativas. Con su devenir, en 1974 con la *Local Government Act*, se establecieron

⁹ Héctor Fix-Zamudio, y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, (México: Editorial Porrúa, 2017) 548.

¹⁰ Fix-Zamudio, *Derecho constitucional mexicano y comparado*. *Op. cit.* 550-54.

comisionados locales para la administración. Los siguientes países de la tradición en adoptar la figura fueron Australia, Israel, Canadá y Estados Unidos.¹¹

En Europa continental, como los países anteriores, también recibió el modelo escandinavo de la *ombudsperson*: en Alemania al comisionado parlamentario para las fuerzas armadas; en el Estado de Renania Palatinado un Comisionado para la Protección de los Ciudadanos; en Francia un *médiateur*; en Italia los defensores cívicos; y en Zürich, Suiza, a un comisionado.

En Latinoamérica, aunque tardíamente, y por la falta de literatura sobre el tema en español, también se adoptó la figura sueca: primero en Guatemala, con el Procurador de los derechos humanos en 1985; posteriormente en Colombia, con el defensor del pueblo, como parte del Ministerio Público, en 1991; y en la misma década, Perú (Defensoría del Pueblo), Bolivia (Defensor del Pueblo), Ecuador (Defensoría del Pueblo), El Salvador (procurador para la defensa de los derechos humanos), Costa Rica (Defensor de los Habitantes de Costa Rica), Honduras (comisionado de los derechos humanos), Nicaragua (procurador para la defensa de los derechos humanos), Argentina (defensor del pueblo) y Paraguay (defensor del pueblo es comisionado parlamentario).¹²

VI. EL CASO MEXICANO

Para el inicio de la década de 1990, se reformó el sistema político, jurídico e institucional mexicano, con el argumento de que esto permitiría al país transitar a un modelo económico neoliberal, en un contexto internacional de globalización, y en lo local, de violencia del Estado, delincuencia, corrupción y desconfianza generalizada hacia las instituciones gubernamentales.

Para ello, se tuvieron que tomar medidas que devolvieran la confianza de las personas al gobierno, y que generaran las

¹¹ Fix-Zamudio, *Derecho constitucional mexicano y comparado*. Op. cit. 554-64.

¹² Fix-Zamudio, *Derecho constitucional mexicano y comparado*. Op. cit. 564-77.

condiciones de seguridad necesarias para que las inversiones del extranjero encontrarán en México la atmósfera propicia para poder desarrollarse. En este sentido, las medidas que adoptó el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, entre 1988 y 1994, atendiendo a la falta de capacidad de los mecanismos gubernamentales existentes para proteger a las personas de los abusos arbitrarios de quienes ejercían el poder político, fueron las de crear la CNDH, reformar el artículo 102 de la CPEUM y expedir la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En teoría, estos cambios disminuirían la simulación legal que caracterizaba la política del país bajo un nuevo marco institucional.

Luis González Placencia, *Ombudsperson* de la Ciudad de México, electo por unanimidad por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal del 2009 al 2013, narra que, en un primer momento, por haber surgido la CNDH como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, las recomendaciones emitidas por esta, se cumplían con cabalidad:

Desde el punto de vista político, sin duda, uno de los factores que contribuyó al éxito del modelo en sus inicios fue el hecho de que el nombramiento del primer *Ombudsman* lo hizo el titular del Ejecutivo. Con ello se fraguó una relación simbólica de la mayor relevancia en la semiótica del poder en México: el *Ombudsman* como aliado del presidente, que en el fondo enviaba un mensaje político al gabinete sobre el valor que el jefe del Ejecutivo daba a la función de la CNDH, como vigilante del mandato de las y los servidores públicos.¹³

Sin embargo, cuando se reformó la CPEUM para convertir a la CNDH en un organismo descentralizado, otorgarle autonomía presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, la relación con el Ejecutivo cambió y, al igual que las Comisiones locales, son diversos los obstáculos políticos con los que se han encontrado en el desempeño de sus funciones —entre otros, la capacidad de materializar la autonomía—.

¹³ Luis González Placencia, *La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Un caso de éxito institucional en la defensa de los derechos humanos en México*, (México: Editorial Ubijus e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2016) 25.

En este apartado presentamos a grandes rasgos a la CNDH y la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México —por ser esta, en el contexto de la denominada «ciudad de los derechos», una institución paradigmática que ha servido como ejemplo a los demás organismos de derechos humanos de las entidades federativas— sin dejar de reconocer la importancia que cada institución tiene, y sin querer replicar en este trabajo de investigación el centralismo que ha caracterizado a la literatura en la materia.

A. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

En México, al igual que en los demás países de la región, se necesitaba un sistema más ágil y sencillo para que las personas pudieran acceder a la protección de sus derechos. La figura de la *Ombudsperson* fue adoptada por la Constitución general teniendo como ejemplo algunas normas e instituciones que en el devenir histórico del país ya venían construyendo un sistema a favor de las personas.

La Ley de Procuraduría de Pobres de Ponciano Arriaga, de 1847, ha sido señalada por algunas autoras¹⁴ como el antecedente más remoto en el país, que dio pauta a la creación de las Comisiones de Derechos Humanos. Aunque esta medida fue adoptada únicamente en el estado de San Luis Potosí, estableció un importante precedente para los derechos humanos en México, ya que su objeto era velar por la defensa de las personas en situación de vulnerabilidad, brindarles protección legal en casos de exceso, agravio, vejación o abuso de poder, y garantizar la reparación.

En 1990, por decreto presidencial se creó la CNDH como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Ello, por supuesto, suscitó numerosas críticas por la dependencia que tenía al Poder Ejecutivo Federal, por lo que, dos años más tarde, se reformó la CPEUM con el objeto de convertirla en un organismo descentralizado

¹⁴ Como Jorge Carpizo (véase, Jorge Carpizo, *Derechos humanos y Ombudsman*, (México: CNDH e IJ-UNAM, 1993) y Emilio Álvarez Icaza Longoria (véase, CDHDF, *Memoria compartida. Una construcción colectiva de derechos humanos 2001-2009*, Volumen II, (México: CDHDF, 2009).

y dotarla de autonomía jurídica y patrimonial. La primera persona en presidir la CNDH fue Jorge Carpizo por nombramiento presidencial.

Según el Sistema Nacional de Alerta de Violación a los Derechos Humanos (enero - noviembre, 2021), en ese periodo de tiempo la CNDH emitió 146 recomendaciones y 44 acuerdos de atracción. Las recomendaciones estuvieron dirigidas tanto a autoridades federales como a autoridades locales, y versaron, entre otros, sobre: violación a los derechos humanos, a la salud, a la integridad personal y seguridad (por casos de tortura), a la libertad personal (por detenciones arbitrarias) y a una vida libre de violencia (en materia de violencia obstétrica).

B. Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México y comisiones locales

Fue creada la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (en adelante «CDHCM») —entonces Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal— el 30 de septiembre de 1993, siguiendo el modelo establecido para la CNDH.

La Asamblea de Representantes nombró como primer presidente a Luis de la Barreda Solórzano, quien ha sido reconocido por quienes lo han sucedido en el cargo como un claro ejemplo de lucha de la *ombudsperson* contra quienes ejercían el poder en el momento de su gestión. Emilio Álvarez Icaza, quien lo sucedió en 2001, afirmó, tras su encargo, que no tuvo que hacer muchas modificaciones por las importantes labores fundacionales que realizó su antecesor. Sin embargo, el periodo como titular de la CDHCM, de éste último, estuvo marcado por un proceso de institucionalización a través del cual consolidó un nuevo modelo de gestión alrededor de cinco ejes (autonomía, ciudadanización, profesionalización, transparencia y rendición de cuentas, integridad e incorporación de instrumentos internacionales de derechos humanos) y tres programas para el cumplimiento de las tareas de la CDHCM: programa de defensa; programa de educación, promoción y difusión de los derechos humanos; y programa de fortalecimiento institucional.¹⁵

¹⁵ Luis González Placencia, *La Comisión de Derechos Humanos, Op. Cit.* 38.

En 2021, la CDHCM emitió 17 recomendaciones dirigidas a autoridades locales del sistema penitenciario, de seguridad y de la fiscalía, entre las que podemos anotar temas relacionados con tortura y muertes violentas de personas privadas de la libertad, imposición de autoincriminaciones, y no garantía de salud.

Las demás entidades federativas también adoptaron el modelo establecido para la CNDH, aunque no todas denominaron a sus instituciones con la categoría *Comisión*, sino que, en algunos casos, los gobiernos locales crearon *procuradurías*, *defensorías* o *consejos*. Entre 1990 y 1993, ya existían estos organismos en todo el territorio nacional.

C. Otros organismos encargados de la protección de los derechos humanos

En México, las Comisiones de Derechos Humanos no han sido las únicas encargadas de la protección de los derechos de las personas. Es importante nombrar, en este momento, otros organismos no jurisdiccionales que han surgido para la protección de derechos humanos específicos de las personas, y que antecedieron a las Comisiones de Derechos Humanos:

- Procuraduría Federal del Consumidor: El artículo 1 de la Ley Federal de Protección al Consumidor establece como su objeto «promover y proteger los derechos y cultura del consumidor y procurar la equidad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores».
- Defensoría de los Derechos Universitarios: Es la *ombudsperson* en el ámbito de la Universidad Nacional Autónoma de México, creada en 1985 por el Consejo Universitario.
- Procuraduría para la Defensa Indígena: Creada en el Estado de Oaxaca en 1985.
- Procuraduría Social de la Montaña: Establecida en el Estado de Guerrero en 1987.

D. Marco jurídico

Este apartado tiene como objetivo presentar el fundamento jurídico (constitucional y legal) de las comisiones de derechos humanos. En los dos subtítulos que se presentan, se sintetizan los objetivos, facultades y estructura orgánicas de estos mecanismos, con el objetivo de presentar estas generalidades a los lectores que permitan conocerlos más allá de las categorías aquí empleadas.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Tanto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como las comisiones locales, encuentran su fundamento jurídico en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante «CPEUM»). A continuación, lo repasamos.

En el primer párrafo del texto constitucional se lee, al pie de la letra:

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.

Los poderes legislativos (federal y locales) están obligados al establecimiento de organismos protectores de derechos humanos —denominados *Comisiones de Derechos Humanos*— que conocerán «de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público», salvo dos excepciones, establecidas más adelante en el mismo artículo: asuntos electorales y jurisdiccionales. La CNDH, en particular, podrá investigar los hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos (si lo juzgare conveniente o a petición del ejecutivo federal o los ejecutivos locales, o de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o de los congresos locales); y de igual forma, conocerá sobre las inconformidades presentadas contra las recomendaciones,

acuerdos u omisiones presentadas por las Comisiones de Derechos Humanos locales.

Estas Comisiones de Derechos Humanos están facultadas para emitir recomendaciones dirigidas a las personas que se dediquen al servicio público, sobre qué hacer y cómo actuar ante los actos u omisiones administrativas a través de las cuáles se hayan vulnerado los derechos de las personas. Sus recomendaciones son públicas y no tienen carácter vinculante. Para poder hacerlo y garantizar el cumplimiento autónomo e independiente de sus funciones, así como evitar la injerencia de los poderes constitucionales y fuerzas políticas en sus quehaceres, tanto la CNDH como las Comisiones de Derechos Humanos de las entidades federativas cuentan con autonomía de gestión y presupuestaria, así como personalidad jurídica y patrimonio propios.

El artículo en comento establece la estructura orgánica de la CNDH y la forma en que sus integrantes serán elegidos. Aunque esto se detalla con mayor precisión en la Ley reglamentaria del artículo.

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

La Ley Orgánica de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992, tras la creación, por decreto presidencial, de la CNDH. Hasta la fecha, se ha reformado, adicionado y derogado 17 veces.

Esta Ley está dividida en 6 títulos en los que se desarrollan: las disposiciones generales sobre la materia; la integración orgánica de la CNDH; el procedimiento a seguirse ante la CNDH para la presentación de quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos; las obligaciones y responsabilidades de las autoridades y las personas del servicio público ante las recomendaciones emitidas por la CNDH; el régimen laboral de las personas que trabajan en esta institución de derechos humanos; y el patrimonio y presupuesto de este organismo constitucional autónomo.

La Ley, de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional en la materia (artículo 1), establece que, para el desempeño

de sus finalidades, la CNDH está integrada por una presidencia, una secretaría ejecutiva, visitadurías generales y visitadurías adjuntas, personal profesional, técnico y administrativo (artículo 5), y enuncia las siguientes facultades de esta institución (artículo 6):

- La recepción de quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos.
- Conocer —a petición de parte o por oficio— presuntas violaciones de derechos humanos por actos u omisiones administrativas de carácter federal, o cuando entes particulares cometan algún ilícito con anuencia de alguna autoridad o persona del servicio público.
- La formulación de recomendaciones, denuncias y quejas ante autoridades respectivas.
- Conocer y decidir sobre inconformidades que se presenten en relación con los acuerdos y las recomendaciones de las comisiones de derechos humanos locales.
- Conocer y decidir sobre las omisiones en que incurran los organismos de derechos humanos de las entidades federativas, y sobre la insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones por parte de estos o de las autoridades locales.
- Procurar que entre personas quejosas y autoridades responsables haya conciliación.
- Procurar la inmediata resolución, de acuerdo con la naturaleza de cada caso, de los conflictos planteados.
- Impulsar la observancia de los derechos humanos.
- Proponer a las autoridades la promoción de reformas legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que protejan de mejor manera los derechos humanos.
- Promover los derechos humanos.
- Expedir su reglamento interno.
- Elaborar y ejecutar programas preventivos sobre derechos humanos.

- Presidir y garantizar el cumplimiento de las atribuciones conferidas al Mecanismo Nacional de Prevención.
- Elaborar un diagnóstico anual sobre la situación de los derechos humanos en los centros de reinserción social para supervisar que sean respetados.
- Formular programas y proponer acciones para el debido cumplimiento de los instrumentos internacionales firmados y ratificados por el Estado mexicano en materia de derechos humanos.
- Proponer al Ejecutivo Federal la firma y ratificación de acuerdos o convenios internacionales en materia de derechos humanos.
- Dar seguimiento, evaluar y monitorear la igualdad entre hombres y mujeres.
- Investigar los hechos que constituyan graves violaciones a los derechos humanos.

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

La Ley de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México se promulgó el 22 de junio de 1993, casi 1 año después de la Ley. Está dividida en once capítulos que regulan: las generalidades de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (en adelante «la Comisión»); su integración orgánica; las atribuciones y competencia de la Comisión; las facultades del consejo y de las personas funcionarias de este organismo; el procedimiento a seguirse ante la presentación de quejas y denuncias de probables violaciones a derechos humanos; los informes que ha de presentar la Comisión; las obligaciones, colaboración y responsabilidad de las autoridades y las personas del servicio público; la promoción y difusión de los derechos humanos; el régimen laboral de las personas que ahí trabajan; y el patrimonio y presupuesto de la Comisión.

La Comisión, regulada por la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, replicó el modelo orgánico de la CNDH. Al igual que esta, sus integrantes conforman una presidencia,

un consejo, visitadurías generales y personal profesional, técnico y administrativo (artículo 7). Sus atribuciones son las mismas que las ya citadas de la CNDH, a excepción de conocer sobre el incumplimiento por parte de otras comisiones locales a recomendaciones hechas por la CNDH, ni tampoco podrá conocer sobre conflictos de carácter laboral (artículo 18.III).

V. DOS RECOMENDACIONES

Todas las recomendaciones emitidas por las Comisiones de Derechos Humanos son relevantes. En este apartado, con el objetivo de ilustrar el trabajo que hace la CDHCM, presentamos dos recomendaciones que llaman la atención con base en los siguientes criterios: su actualidad (fueron realizadas en 2021); versan sobre violaciones a los derechos de las personas privadas de libertad (8 de las 17 recomendaciones realizadas por la CDHCM fueron casos relacionados a este tema); fueron emitidas por la CDHCM (por ser esta una reconocida institución por sus criterios progresistas en la materia).

Recomendación 01/2021¹⁶

Versa sobre una omisión por parte del gobierno local de garantizar una vida libre de violencia a mujeres privadas de su libertad. Está dirigida a dos autoridades locales: la Secretaría de Salud de la Ciudad de México y a la Subsecretaría del Sistema Penitenciario de la Ciudad de México.

Las víctimas fueron tres mujeres privadas de la libertad en el Centro Femenil de Reinserción Social Santa Martha Acatitla: de las primeras dos, hermanas, una fue lesionada durante su detención, en 2018 y, por ello, remitida al Servicio de Radiología del Hospital General Torre Médica Tepepan, donde fue agredida y violada por el

¹⁶ Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, *Recomendación 01/2021. Omisión de garantizar una vida libre de violencia a mujeres privadas de la libertad*, México: CDHCM, 2021. <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2021/06/Recomendacion_012021.pdf>.

radiólogo. Tras la denuncia de los hechos, ambas empezaron a ser amenazadas y agredidas tanto por otras internas como custodias para que retiraran la denuncia contra el agresor.

Un año antes, en 2017, aconteció, en el mismo lugar, la violencia sexual contra la tercera víctima, quien fue obligada a desnudarse por el radiólogo del mismo hospital, cuando sus estudios médicos no requerían que se quitara la ropa. El médico la tocó y la hizo colocarse en una posición que no era necesaria para la revisión.

La CDHCM consideró que fueron violados los siguientes derechos: derechos de las mujeres privadas de la libertad a una vida libre de violencia (sexual y por manifestaciones de violencia en el ámbito institucional) y derecho a la integridad personal de las mujeres privadas de la libertad en relación con el derecho a una vida libre de violencia.

Para la reparación de las personas, la CDHCM instó a ambas autoridades realizar las acciones necesarias y suficientes para la incorporación de las víctimas al Registro de Víctimas de la Ciudad de México, así como llevar a cabo medidas de compensación, de rehabilitación, satisfacción, acceso a la verdad y justicia y garantías de no repetición. Las recomendaciones a dichas autoridades consistieron en alcanzar dichas medidas a través de la ejecución del plan integral de reparación que hiciera la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas local, disculpas tendentes a la redignificación, programas para que las mujeres privadas de la libertad puedan identificar aquellos momentos en los que pueden ser víctimas de violencia.

Recomendación 05/2021¹⁷

Versa sobre una muerte por feminicidio en el Reclusorio Preventivo Varonil Norte. Está dirigida a la autoridad local: la Subsecretaría del Sistema Penitenciario de la Ciudad de México.

¹⁷ Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, *Recomendación 05/2021. Muerte por feminicidio en el Reclusorio Preventivo Varonil Norte*, México: CHDCM, 2021. <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2021/09/Recomendaci%C2%A2n-05_2021.pdf>.

Hubo tres víctimas: dos mujeres, una víctima directa y la otra indirecta, y un niño víctima indirecta. La víctima directa tenía 33 años de edad y residía en Tlaxcala, donde se dedicaba al comercio, con las otras dos víctimas. En 2019 acudió al Reclusorio Preventivo Varonil Norte para visitar a su concubino, el padre del niño, donde se encontraba privado de la libertad, quien, en su celda, después de 4 horas de convivencia, la asfixió hasta la muerte.

La CDHCM consideró que fueron violados los siguientes derechos: derecho a la vida de las personas que se encuentran al interior de los centros penitenciarios (al omitir la protección de la vida de las visitantes frente a actos de particulares en centros penitenciarios) y derecho de las mujeres a una vida libre de violencia (su garantía al visitar los centros penitenciarios).

Al respecto, la CDHCM recomendó a la Subsecretaría del Sistema Penitenciario de la Ciudad de México, ejecutar el plan integral de reparación realizado por la CEAVI, así como la inscripción de las víctimas al Registro de Víctimas de la Ciudad de México; llevar a cabo la medida de satisfacción a través de un reconocimiento de responsabilidad, por escrito, dirigido a las víctimas indirectas por su omisión en el deber de cuidado, que dio como resultado la violación al derecho de la vida de la mujer víctima directa; proteger el derecho a la verdad y la justicia de las víctimas, informando y documentando los procedimientos administrativos o penales contra las personas servidoras públicas de dicha institución, dando vista a las autoridades revisoras competentes cuando resultare procedente una investigación y aportando el contenido de la recomendación a las autoridades que integren la investigación; así como establecer garantías de no repetición, fortaleciendo el Instructivo de Acceso a los Centros de Reclusión de la Ciudad de México, para que las visitas se realicen en los horarios y lugares definidos para ello, y el aseguramiento de mecanismos de supervisión tendentes a evitar escenarios de riesgos para las personas que acuden a dichas visitas.

VI. APUNTES FINALES O CONCLUSIÓN CRÍTICA

El derecho comparado, el discurso internacional de los derechos humanos y las exigencias de la sociedad civil alrededor del mundo,

han logrado incorporar en el sistema jurídico mexicano figuras importantes que, ante una estructura anteriormente insuficiente, ha moldeado las instituciones y normas nacionales de forma tal en que las personas puedan encontrar más mecanismos para hacer exigibles frente al Estado mexicano sus derechos y libertades individuales y colectivas. Una de estas figuras es la de la *Ombudsperson*; las instituciones de protección no jurisdiccional de derechos humanos.

Nos enfrentamos a un Estado que no ofrece recursos eficaces para controlar las violaciones a derechos humanos cometidas por sus representantes, por lo que la protección jurisdiccional suele representar para las víctimas y sus familias, la única alternativa de justicia y reparación del daño. Sin embargo, podemos concluir que, en muchos casos, este mecanismo tampoco es accesible ni efectivo.

Pareciera que el Estado, a través de sus organismos, es la entidad legitimada para definir los discursos y las acciones en materia de derechos humanos. Si bien la categoría «protección no jurisdiccional» en estricto sentido (por la forma en que ha sido utilizado por la teoría) se refiere a los organismos creados por el Estado para la protección de los derechos humanos, un entendimiento más amplio, y que debería promoverse, es el papel que juega la sociedad civil, a través de sus propios mecanismos (colectivos, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, etc.), para la protección y promoción de los derechos humanos, como un contrapeso del Estado y de las grandes empresas privadas. Al final de cuentas, la protección de la sociedad, hecha también a través de recomendaciones (*amicus curiae*, por ejemplo), es también una protección distinta a la jurisdiccional, y pone a la vista sobre la «mesa académica», el importante rol que juega la sociedad civil en la protección de los derechos humanos.

Es necesario terminar con las autolimitaciones, la falta de creatividad para impulsar mejores prácticas de los derechos humanos, y la resistencia para intervenir en casos coyunturales políticamente, para que los cambios en el diseño institucional devengan efectivamente en mejores prácticas.

El conocimiento, estudio y reflexión sobre los mecanismos objeto de estudio en este texto, son acciones relevantes para el

fortalecimiento y legitimación del *ombudsperson*, así como de sus recomendaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. Coord. Francisco Berlín Valenzuela, (México: Miguel Ángel Porrúa, 1998).
- Carreón Perea, Manuel Jorge, *Manual de derechos humanos*, (México: UBIJUS e INEPPA, 2020).
- Castañeda, Miraya, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México*, (México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011).
- Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, *Recomendación 01/2021. Omisión de garantizar una vida libre de violencia a mujeres privadas de la libertad*. México: CDHCM, 2021. Consultado en: https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2021/06/Recomendacion_012021.pdf
- Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, *Recomendación 05/2021. Muerte por feminicidio en el Reclusorio Preventivo Varonil Norte*. México: CDHCM, 2021. Consultado en: https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2021/09/Recomendaci%C2%A2n-05_2021.pdf
- Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, (México: Editorial Porrúa, 2017).
- Galindo Albores, Jesús Alfredo, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México. Desafíos actuales del Ombudsman nacional*, (México: Editorial Porrúa, 2017).
- Gil Rendón, Raymundo, *El Ombudsman en el Derecho Constitucional Comparado*. México: McGraw-Hill & Interamericana Editores, 2002. Consultado en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r35644.pdf>
- González Placencia, Luis, *La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Un caso de éxito institucional en la defensa de los derechos humanos en México*, (México: Editorial Ubijus e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2016).
- Rodríguez O. Javier, *La Figura del Ombudsman: guía de acompañamiento a los pueblos indígenas como usuarios*, (San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2006).

Textos legales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Tesis: P./J. 20/2007, de rubro: «ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS»
Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, p. 1647. Registro digital: 172456.