

ENSAYO

Núm. 26 enero-junio de 2024

<https://revista-metodhos.cdHCM.org.mx>

Autonomía y efectividad: los dilemas del sistema *ombudsperson* en México

Autonomy and effectiveness: the dilemma of the *ombudsperson* system in Mexico

Julieta Morales Sánchez*

* Doctora y maestra en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), doctora en Derecho Constitucional y especialista en Derechos Humanos por la Universidad de Castilla-La Mancha y licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Chiapas. Profesora de la Facultad de Derecho de la UNAM.

Expreso un especial agradecimiento y reconocimiento a la Coordinación Editorial de la revista *métodhos*, por su invaluable apoyo en la revisión –puntual y experta– de este ensayo. Asimismo, manifiesto mi agradecimiento y reconocimiento a la Dirección Ejecutiva de Investigación e Información en Derechos Humanos por su extraordinario trabajo, apoyo y acompañamiento en la publicación de este escrito.

La opinión expresada en este texto es responsabilidad exclusiva de la persona autora, por lo que no refleja necesariamente la postura de las instituciones en las que colabora ni de la institución editora.

Resumen

En el marco de las tres décadas de existencia de la figura clásica del *ombudsperson* en México, este trabajo tiene como objetivo reflexionar sobre la importancia de la autonomía de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) para lograr la efectividad en el ejercicio de sus facultades, al ser un aspecto que permite alcanzar una mayor legitimidad, autoridad moral e incidencia social. A manera de ejemplo, se revisan algunas atribuciones de la CNDH, como la presentación de acciones de inconstitucionalidad, las recomendaciones por violaciones graves, los informes especiales y las garantías de no repetición.

Palabras clave: *ombudsperson*; autonomía; efectividad; derechos humanos; legitimidad.

Abstract

Within the framework of three decades of the classic figure of the ombudsperson in Mexico, this work aims to reflect on the matter of autonomy of the Human Rights National Commission (CNDH) to achieve effectiveness in the exercise of its faculties since this allows to achieve greater legitimacy, moral authority and social incidence. By way of example, some of the CNDH's powers are reviewed, such as the actions of unconstitutionality, recommendations for serious violations, special reports, guarantees of non-repetition and public policies.

Keywords: ombudsperson; autonomy; effectiveness; human rights; legitimacy.

Sumario

I. Introducción; II. La autonomía y efectividad; III. Los retos de la autonomía como vías para la efectividad; IV. Conclusiones; V. Fuentes de consulta.

I. Introducción

En el marco de los 30 años del sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México es fundamental discurrir sobre su impacto e incidencia. Por ello, en el presente texto se reflexionará acerca de la autonomía de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) para lograr efectividad¹ en el ejercicio de algunas de sus atribuciones.

Por mucho tiempo se ha creído que las comisiones de derechos humanos, como la CNDH, tienen como facultad exclusiva la emisión de recomendaciones; lo que es incorrecto. La gama de actividades que realizan o pueden realizar es amplia y debe fortalecerse con plena autonomía con el fin de lograr la efectividad de sus acciones. En este trabajo se hará mención particular a las recomendaciones por violaciones graves y a los informes especiales, porque representan la fuente principal en donde se establecen las medidas de garantía de no repetición que plantean directrices de políticas públicas para los gobiernos federal y locales. También se analizarán someramente las acciones de inconstitucionalidad y se ejemplificará sobre cómo la falta de autonomía puede limitar el pleno ejercicio de las facultades constitucionales del *ombudsperson*.

En ese sentido, este texto tiene como propósito revisar algunas tareas de la CNDH para valorar si a través de éstas se refleja o no su autonomía y, en consecuencia, la existencia de efectividad o falta de ella en el ejercicio de sus atribuciones. Para esto se realizará una revisión legislativa, documental y cualitativa.

II. La autonomía y efectividad²

Los organismos públicos de derechos humanos en la actualidad están regulados por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone que estos órganos conocen de quejas por actos u omisiones de la autoridad o de personas servidoras públicas que violan los derechos humanos, además de que emi-

¹ Para efectos de este trabajo se entiende por *efectividad* a la “capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera”, véase Real Academia Española, “Diccionario de la Lengua Española 2021, efectividad”, <https://www.rae.es/drae2001/efectividad> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

² Para profundizar véase Julieta Morales Sánchez, “Cap. VII. El papel de la CNDH ante la violación de los derechos humanos”, en Marco Antonio Zeind Chávez y Raúl Contreras Bustamante, coords., *Organismos constitucionales autónomos como garantes de los derechos humanos* (México: UNAM/Tirant lo Blanch) [en prensa].

ten recomendaciones públicas y no vinculatorias, sin que sean competentes para conocer de casos de carácter electoral o jurisdiccional.³

Además, determina que la CNDH contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y que a nivel local se *establecerá y garantizará la autonomía* de los organismos de protección de los derechos humanos.⁴ Por su parte, la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su artículo 2º señala que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, así como con personalidad jurídica y patrimonio propios.⁵

Jorge Carpizo sostiene que “los *ombudsman* o son independientes o no son tales. El *ombudsman* sueco lo sintetizó con acierto al establecer que el *ombudsman* solo depende de la ley”.⁶

Cabe expresar que la autonomía tiene una doble dimensión:

Estos órganos son autónomos respecto de las demás instituciones de gobierno para crear normas sin la participación de aquéllas. Desde luego, normas o regulaciones asociadas con sus funciones específicas, cuyos ejes fundamentales fueron establecidos por la Constitución y las leyes secundarias. Al mismo tiempo pueden darse ordenamientos internos para organizarse y estructurarse de la forma más adecuada a fin de cumplimentar sus objetivos.⁷

Para José Fabián Ruiz los órganos constitucionales autónomos integran la estructura del Estado y su carácter de autonomía se dispone en la Carta Magna, lo que los convierte en poderes públicos diferentes de los poderes tradicionales. Además, indica que poseen personalidad jurídica, independencia presupuestaria y orgánica, lo que conlleva a la autonomía en su gestión.⁸

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917 (*Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 22 de marzo de 2024), artículo 102, apartado B.

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 102, apartado B, párrs. 4 y 5.

⁵ Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos del 29 de junio de 1992 (*Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 1 de abril de 2024), artículo 2º.

⁶ Jorge Carpizo, *Derechos humanos y ombudsman* (México: Porrúa, 2003), 75.

⁷ José Fabián Ruiz, “Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 37 (julio-diciembre 2017), 88, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932017000200085#fn15 (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

⁸ Véase Ruiz, “Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora”, 90; y José Luis Caballero Ochoa, “Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes”, *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 30 (2000): 158, <https://ri.ibero.mx/handle/ibero/4220> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

Por su parte, Jaime Cárdenas Gracia afirma que los organismos públicos de derechos humanos no son conducidos por intereses partidistas, y para un correcto funcionamiento deben ser independientes de los poderes tradicionales y también de los partidos políticos u otros grupos de poder.⁹

Finalmente, Filiberto Valentín Ugalde Calderón señala que los órganos públicos de derechos humanos se crean de manera inmediata y con fundamento constitucional, sin pertenecer a ningún poder clásico, y actúan con independencia en la toma de decisiones y en su composición. Entre sus fines está desmonopolizar y transparentar las funciones estatales.¹⁰

En México, según el listado oficial de la Cámara de Diputados, los órganos constitucionales autónomos son el Banco de México; la Comisión Federal de Competencia Económica; la CNDH; el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; la Fiscalía General de la República (FGR); el Instituto Federal de Telecomunicaciones; el Instituto Nacional de Estadística y Geografía; el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y el Instituto Nacional Electoral (INE).¹¹

Así, la CNDH es el organismo especializado y autónomo en materia de derechos humanos en México. La ley de dicha institución sostiene que su objeto esencial es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.¹²

Como se expresó anteriormente, por mucho tiempo se ha tenido la idea de que la CNDH sólo emite recomendaciones no vinculantes frente a violaciones a derechos humanos consumadas. En este trabajo se mostrará la diversidad de actividades y posibilidades que tiene ésta para erigirse en un ente realmente protector de los derechos humanos. Si bien es cierto que las recomendaciones no son vinculantes, su eficacia descansa en la autoridad

⁹ Jaime Cárdenas Gracia, *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional* (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2000), 244, <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/9022> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

¹⁰ Filiberto Valentín Ugalde Calderón, "Organismos constitucionales autónomos", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 29 (2010): 254, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/judicatura/article/view/32280/29277> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

¹¹ Véase Cámara de Diputados, LXV Legislatura, "Órganos Constitucionales Autónomos", http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/042_vigilancia_de_la_auditoria_superior_de_la_federacion/012_unidad_de_evaluacion_y_control/007_sitios_de_interes/005_organos_constitucionales_autonomos (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

¹² Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, artículo 2º.

moral del *ombudsperson*, cuyos elementos constitutivos son la legitimidad en el proceso de nombramiento de la persona titular¹³ y el ejercicio de su autonomía durante su mandato.

En 2011 se instauró un mecanismo político para coadyuvar al cumplimiento de las recomendaciones;¹⁴ sin embargo, por su propia naturaleza, en ocasiones ha sido nugatorio, tal fue el caso de la Recomendación 29/2019 relativa a la cancelación del Programa de Estancias Infantiles, donde la Comisión Permanente del Congreso de la Unión determinó no llamar a comparecer a quienes eran titulares de las secretarías de Bienestar, de Hacienda y Crédito Público, de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria y del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.¹⁵ He aquí la importancia de los pesos y contrapesos en todo Estado que aspire a ser democrático.

III. Los retos de la autonomía como vías para la efectividad

En este apartado se reflexionará brevemente en torno al carácter de la CNDH como organismo constitucional autónomo a partir de tres ejes de análisis de su actuación y atribuciones, cuyo ejercicio pleno podría mejorar su efectividad: 1. Recomendaciones por violaciones graves, 2. ¿CNDH vs. poderes legislativos?: el caso de las acciones de inconstitucionalidad y 3. Garantías de no repetición a través de políticas públicas.

¹³ Como un ejemplo de la complejidad y polémica surgida a raíz de los nombramientos de titulares de las comisiones de derechos humanos véanse Suprema Corte de Justicia de la Nación, Recurso de queja 69/2020, Quejosos: Mauricio Kuri González y otros, 3 de marzo de 2021, https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/PLIII3kBNHmckC8LnuvR/%22Casu%C3%ADstica%22%20 (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024); Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 121/2020, sobre los vicios producidos en el procedimiento de elección de la titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH para el periodo 2019-2024, previo a su toma de protesta)", <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=270464> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024). Asimismo, sobre el mismo tópico puede consultarse a Francisco José Parra Lara, "El amparo y la elección del titular de la CNDH", *Hechos y Derechos*, núm. 54, 20 de noviembre de 2019, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/14118/15330> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024); Eduardo Murillo, "SCJN desecha impugnación de Álvarez Icaza contra nombramiento en CNDH", *La Jornada*, 19 de mayo de 2021, <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/05/19/politica/scjn-desecha-impugnacion-de-alvarez-icaza-contra-nombramiento-en-cndh/> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024); y "Entre jaloneos, Rosario Piedra rinde protesta como presidenta de la CNDH", *Forbes*, 12 de noviembre de 2019, <https://www.forbes.com.mx/entre-jaloneos-rosario-piedra-rinde-protesta-como-presidenta-de-la-cndh/> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

¹⁴ Para conocer el mecanismo político instaurado en 2011 para coadyuvar al cumplimiento o respeto de las recomendaciones de la CNDH, véase Sergio García Ramírez y Julieta Morales Sánchez, *Constitución y derechos humanos. La reforma constitucional sobre derechos humanos*, 6ª ed. (México: Porrúa/UNAM, 2023), 224-230.

¹⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Comunicado de prensa núm. DGC/320/19, Lamenta la CNDH la determinación tomada por la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión para impedir la comparecencia de los servidores públicos que no aceptaron la Recomendación 29/2019 sobre estancias infantiles, 22 de agosto de 2019, <https://www.cndh.org.mx/index.php/documento/lamenta-la-cndh-la-determinacion-tomada-por-la-comision-permanente-del-h-congreso-de-la> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

Recomendaciones por violaciones graves

Los organismos públicos autónomos de derechos humanos son entidades especializadas que cuentan con personal experto, infraestructura física y tecnológica y personas peritas competentes, lo que les permite realizar investigaciones profundas de los casos con el fin de detectar las acciones y omisiones que pueden contrariar los derechos y dar indicios de responsabilidades.

Desde su comienzo, el sistema no jurisdiccional ha sido más abierto al derecho internacional y tiene más experiencia en el uso de las herramientas citadas, por ejemplo, desde antes de las reformas de 2011. Progresivamente, en múltiples recomendaciones se empezó a notar una mayor utilización de los tratados internacionales, las normas de *soft law* y la jurisprudencia interamericana. En México su empleo ha sido lento, pero dependiendo de cada administración al frente de las comisiones de derechos humanos se ha ido observando un mayor o un menor uso del derecho internacional. Este bagaje debe ser aprovechado por todas las autoridades del Estado mexicano con el fin de dar cumplimiento al mandato del artículo 1º constitucional.

Cabe señalar que, a pesar de los relevantes esfuerzos de capacitación y que la reforma de 2011 tiene ya más de una década de vigencia, para muchos órganos del Estado mexicano ha sido complicado operar y cumplir el principio pro persona y el contenido del párrafo tercero del artículo 1º de la Carta Magna.

Además, aunque la estructura y el contenido de las recomendaciones debería actualizarse, innovarse y ciudadanizarse, no puede negarse que éstas contienen una narrativa pormenorizada de los hechos, así como un análisis de contexto y uso abundante de tratados internacionales, *soft law* y jurisprudencia interamericana.¹⁶ Esto es fundamental para el ejercicio de la interpretación conforme y del principio pro persona, así como para el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 1º constitucional.

¹⁶ Véase a nivel local y a manera de ejemplo: Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, Recomendación 02/2019, Falta de debida diligencia y de la aplicación de la perspectiva de género y del enfoque diferenciado en la investigación del transfeminicidio, 19 de junio de 2019, https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2019/06/Reco_022019.pdf (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024); y Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, Recomendación 01/2020, Violaciones al derecho a la seguridad jurídica en la tenencia de la vivienda de mujeres mayores y otras personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria, 13 de octubre de 2020, <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2020/10/Recomendación-01-2020-2.pdf> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

En ese orden, para realizar el control de convencionalidad¹⁷ se requiere conocer y manejar no sólo las normas internacionales, tanto *soft law* como *hard law* o tratados propiamente dichos, sino también la interpretación realizada desde la Corte Interamericana de Derechos Humanos.¹⁸

Se ha expresado que las recomendaciones no son el único producto de la actividad de las comisiones de derechos humanos y que hay muchos otros que pueden lograr una mayor incidencia en la prevención de las violaciones a estos derechos. Para tener efectividad, el ejercicio de las atribuciones debe ser adecuado, independiente y realizado oportunamente. Por lo anterior, las recomendaciones, informes especiales y estudios de las comisiones de derechos humanos son fundamentales para el ámbito judicial, legislativo y ejecutivo, y para el diseño de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos.¹⁹

El Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos define en su artículo 2º a la *violación de derechos humanos* como:

La acción u omisión que afecte los derechos humanos reconocidos en el bloque de constitucionalidad, llevado a cabo por un servidor público en el ejercicio de sus funciones o atribuciones o un particular que ejerza funciones públicas, o bien, este sea instigado o autorizado, explícita o implícitamente por un servidor público, o que actúe con aquiescencia o colaboración de un servidor público.²⁰

¹⁷ Véase Julieta Morales Sánchez, “Prospectiva del control de convencionalidad en el sistema interamericano y su proyección nacional”, en María Elisa Franco Martín del Campo, Guillermo Zepeda Lecuona y Pedro Salazar Ugarte, comps., *Aportes de Sergio García Ramírez al sistema interamericano de derechos humanos*, vol. II (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro/El Colegio de Jalisco, 2022), 131-156, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6836/10.pdf> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024); y Julieta Morales Sánchez, “Propuestas para la aplicación del control de convencionalidad en sede legislativa y ejecutiva”, en Luis Felipe Guerrero Agripino y Leandro Eduardo Astrain Bañuelos, coords., *Para lo que sirve el Derecho. Estudios jurídicos sobre la obra de Sergio García Ramírez* (México: Porrúa/Universidad de Guanajuato, 2022), 149-176.

¹⁸ Julieta Morales Sánchez, *El sistema interamericano como fuente de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos*, Serie Reflexiones Académicas sobre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, núm. 1 (México: Observatorio del Sistema Interamericano de Derechos Humanos/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2022), <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6740/7.pdf> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

¹⁹ Véase Julieta Morales Sánchez, *Políticas públicas y derechos humanos* (México: Porrúa/Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2020).

²⁰ Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos del 29 de septiembre de 2003 (*Diario oficial de la Federación*, última reforma del 10 de agosto de 2023), artículo 2º, fracción xxx, https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-04/Reglamento_CNDH.pdf (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

En tanto que el artículo 16 de la Ley de la CNDH determina que tiene competencia para

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, el Gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.²¹

Esta facultad deriva de la reforma de 2011, por la cual se sustrajo del artículo 97 constitucional que la confería a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y se le trasladó a la CNDH. Cabe decir que aún subsiste la discusión en torno a la utilidad y los efectos de esta reforma,²² así como sobre la complejidad²³ que persiste en la definición y determinación de los criterios cuantitativos y cualitativos para clasificar a una violación como grave.²⁴

Desde 2012, cuando la Comisión inició la emisión de las recomendaciones por violaciones graves a derechos humanos, y hasta 2023, se han publicado un total de 149 de estos ins-

²¹ Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, artículo 6º, fracción xv.

²² Véase García Ramírez y Morales Sánchez, *Constitución y derechos humanos*, 213-224.

²³ Véase Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Definición de las violaciones manifiestas y masivas de los derechos humanos como crímenes internacionales. Documento de trabajo elaborado por Stanislav Chernichenko de conformidad con la decisión de la Sub-Comisión 1992/109, UN doc. E/CN.4/Sub.2/1993/10, 8 de junio de 1993, párrs. 13-16, <https://digitallibrary.un.org/record/169733> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

²⁴ La Suprema Corte ha afirmado que “la gravedad de las violaciones a derechos humanos se acreditará mediante dos operaciones distintas: (i) la prueba de la existencia de violaciones a derechos fundamentales; y (ii) la calificación de esas violaciones como graves. Es necesario advertir que los criterios establecidos en esta materia por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se han desarrollado, esencialmente, en ejercicio de la facultad de investigación prevista, hasta antes de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, en el párrafo segundo, del artículo 97 constitucional; sin embargo, resultan aplicables a la materia que nos ocupa, en los términos que a continuación se señalan. La prueba de la existencia de las violaciones no representa mayor problema, mientras que para demostrar que las violaciones a derechos fundamentales son “graves” se requiere de juicios de valor, reconducibles al terreno probatorio dotándolos de contenido descriptivo. Así pues, para acreditar este elemento la Suprema Corte ha exigido que se compruebe la trascendencia social de las violaciones, lo cual se podrá determinar con base en criterios cuantitativos o cualitativos. El criterio cuantitativo determina la gravedad de las violaciones demostrando que tienen una trascendencia social en función de aspectos medibles o cuantificables, tales como el número, la intensidad, la amplitud, la generalidad, la frecuencia o su prolongación en el tiempo, así como, evidentemente, la combinación de varios de estos aspectos [...] la clasificación de violaciones a derechos humanos como “graves” atiende más a criterios cualitativos que cuantitativos. Aún y cuando en muchos casos dichas violaciones sí se presentan en contextos generalizados de violencia, se considera que la “gravedad” radica, esencialmente en que se presenten las siguientes características: (i) multiplicidad de violaciones comprendidas dentro del fenómeno delictivo; (ii) especial magnitud de las violaciones en relación a la naturaleza de los derechos afectados; y (iii) una participación importante del Estado (al ser los actos cometidos por agentes estatales o con la aquiescencia, tolerancia o apoyo del Estado)”. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en revisión 168/2011, Comisión Mexicana de Defensa y Protección de los Derechos Humanos, A. C., y otra, 30 de noviembre de 2011. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, pp. IX-XII, <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=125250> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

trumentos.²⁵ De acuerdo con los datos reportados, se observa una tendencia de aumento en los pronunciamientos de esta naturaleza en cada año, como se refleja en el siguiente cuadro:

Cuadro. Recomendaciones de la CNDH por violaciones graves, 2012-2023

Año	Recomendaciones por violaciones graves
2012	1
2013	2
2014	2
2015	1
2016	1
2017	5
2018	8
2019	15
2020	12
2021	7
2022	36
2023	59
Total	149

Fuente: Elaborado con base en Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre 2023*, 122 y 123.

Destaca que, tan sólo en 2023, se emitieron 59 recomendaciones por violaciones graves a derechos humanos, las cuales estuvieron dirigidas a 36 autoridades y favorecieron a 1 147 personas agraviadas.²⁶

Es preciso decir que hubo autoridades que no aceptaron dichas recomendaciones, como la Secretaría de Marina; la FGR; la Fiscalía General de Justicia del Estado de México; el Go-

²⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre 2023* (México: CNDH, 2023), 122-124, <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2024-01/Informe2023.pdf> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

²⁶ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre 2023*, 124.

bierno, la Secretaría de Seguridad Pública y la Fiscalía General del estado de Veracruz; la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México; el Instituto Politécnico Nacional y la Universidad Autónoma Metropolitana.²⁷

Llama la atención que autoridades como la Secretaría de Marina aparezca en más de una ocasión en recomendaciones no aceptadas o que, en el caso de Veracruz, varias autoridades reflejen una tendencia a no aceptarlas.²⁸

¿CNDH vs. poderes legislativos?: el caso de las acciones de inconstitucionalidad

Como resultado de la reforma constitucional del 14 de septiembre de 2006 –por la que se adicionó el inciso *g* a la fracción II del artículo 105 de la Constitución federal– la CNDH está facultada para presentar acciones de inconstitucionalidad ante la SCJN 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 la Carta Magna y en los tratados internacionales de los que México es parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas pueden presentar dicha acción en contra de leyes expedidas por las legislaturas.

Las acciones de inconstitucionalidad permiten expulsar del orden jurídico mexicano a aquellas normas que son contrarias a la Constitución y a los tratados internacionales; y al configurarse como un mecanismo abstracto de control constitucional-convencional permite proteger a toda la población, particularmente al contar con la mayoría de ocho o más votos en la SCJN; las sentencias por las que se resuelven las acciones de inconstitucionalidad tienen efectos generales o *erga omnes*. Por ello, la relevancia de que la CNDH ejerza su competencia sobre normas específicamente federales y de forma subsidiaria o supletoria a las comisiones locales, contra leyes de ese ámbito.

Sin menospreciar la relevancia de acciones de inconstitucionalidad locales, una acción de inconstitucionalidad en contra de una ley federal tiene un posible universo de personas beneficiarias de más de 129 millones.²⁹

²⁷ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre 2023*, 124-132.

²⁸ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre 2023*, 124-132.

²⁹ Véase Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Comunicado de prensa núm. 395/23, Estadísticas a propósito del Día Mundial de la Población. Datos sociales, 6 de julio de 2023, https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2023/EAP_DMPO23.pdf (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

También hay que considerar que realmente la CNDH es la única institución facultada para interponer la acción en su materia específica, además de 33% de alguna de las Cámaras (o en sus respectivas materias, los organismos garantes de transparencia, el INE o la FGR), por lo que el ejercicio de dicha atribución es fundamental.³⁰ Asimismo, es preciso entender que, si bien la interposición de la acción de inconstitucionalidad presupone una postura –que la norma es inconveniente o inconstitucional–, en el fondo la presentación de la acción solamente consiste en hacer un cuestionamiento a la SCJN: ¿tal norma es o no constitucional-convencional? Al final, quien determina, quien decide, quien emite el juicio, es precisamente la Suprema Corte.

Por supuesto que se comprenden las implicaciones políticas que para la persona que ocupe la Presidencia de la CNDH pueda tener la interposición de una acción de inconstitucionalidad contra una ley federal, ya que hace que se confronte con el Congreso de la Unión y con el Poder Ejecutivo federal –que participó en el proceso de emisión de la norma o fue el que presentó la iniciativa respectiva o la impulsó–. Aunque ello es entendible, la competencia de la Comisión es nacional, por lo que puede ser cuestionable que se centre en el ámbito local y que la gran mayoría de las acciones de inconstitucionalidad que presente sea en contra de normas locales, por eso la importancia de su autonomía y del ejercicio de sus funciones, que debe estar libre de presiones y negociaciones políticas.

Un ejemplo de lo anterior, que según varias voces mostró la falta de autonomía de la institución, fue la reforma en materia de la Guardia Nacional en 2022, ya que todos los integrantes de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos rechazaron la reforma legislativa, pero la CNDH decidió no presentar ninguna acción de inconstitucionalidad. Ante este hecho, la Federación Mexicana afirmó:

Sin el respaldo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), presidida por Rosario Piedra Ibarra, ni de las comisiones estatales de Chiapas, Coahuila y Guanajuato, 29 integrantes de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos (FMOPDH) rechazaron la aprobación en la Cámara de Diputados de reformas a leyes secundarias que “consolidan permanentemente a la Guardia Nacional bajo control militar en funciones de seguridad pública”. En un pronunciamiento encabezado por la presidencia de la FMOPDH, que le corresponde a

³⁰ Aunque la fracción II del artículo 105 constitucional prevé una serie de instancias con facultad para interponer acciones de inconstitucionalidad, en materia de derechos humanos solamente se cuenta con la CNDH y 33% de alguna de las cámaras; el INE y el INAI también pueden hacerlo, pero en los ámbitos exclusivos de sus competencias, lo que limita su facultad dejando fuera un amplio conjunto de derechos humanos. El Ejecutivo Federal puede ejercer el derecho de veto y suele contar con mayorías en el Congreso que le permiten aprobar reformas a leyes secundarias y a las propias leyes de origen; la Fiscalía podría hacerlo exclusivamente en el ámbito penal y procesal penal.

la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM), encabezada por Nashieli Ramírez, las comisiones estatales firmantes alertaron sobre “los impactos que tendrán las modificaciones legislativas en la esfera de derechos de las personas y comunidades derivados de la ruptura de la cadena de mando civil de la Guardia Nacional para sujetarla al mando militar a cargo de la Sedena”.³¹

El 9 de septiembre de 2022 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional; de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se pronunció en contra de las citadas reformas aprobadas y emitió un comunicado de prensa en el que afirmó que se estaba consolidando una institución de tipo militar y no civil, por lo que el paquete de reformas presentaba un sesgo de militarización de la seguridad ciudadana en México.³²

En el mismo sentido, la Organización de las Naciones Unidas expresó su preocupación en torno a que la Guardia Nacional de México pase a estar bajo el control militar, por lo que afirmó que:

las reformas dejan a México sin una fuerza policial civil a nivel federal, consolidando aún más el ya prominente papel de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública en México. Los mecanismos de derechos humanos han señalado claramente que las Fuerzas Armadas sólo deben

³¹ Véase Gloria Leticia Díaz, “Sin respaldo de la CNDH, organismos de derechos humanos rechazan reforma sobre la Guardia Nacional”, *Proceso*, 5 de septiembre de 2022, <https://www.proceso.com.mx/nacional/2022/9/5/sin-respaldo-de-la-cndh-organismos-de-derechos-humanos-rechazan-reforma-sobre-la-guardia-nacional-292806.html> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024); y Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos, Pronunciamiento de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos con motivo de la aprobación en la Cámara de Diputados de diversas disposiciones que consolidan permanentemente a la Guardia Nacional bajo control militar en funciones de seguridad pública, 5 de septiembre de 2022, https://federacionombudsperson.org.mx/wp-content/uploads/2022/09/Pronunciamiento-FMOPDH_GN.docx.pdf (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

³² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Comunicado de prensa núm. 201/22, CIDH: urge que México adopte una política de seguridad ciudadana que responda a las obligaciones internacionales en derechos humanos, 9 de septiembre de 2022, <http://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2022/201.asp> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

intervenir en la seguridad pública de forma temporal, en circunstancias excepcionales, como último recurso, y siempre bajo la supervisión efectiva de órganos civiles independientes.³³

Al respecto, el 13 de septiembre de ese año, la CNDH dio a conocer en su página de internet el Pronunciamiento DGDDH/067/2022, denominado Posicionamiento institucional frente a las reformas aprobadas por el Senado respecto de la Guardia Nacional, donde destaca que *la CNDH no promoverá acción de inconstitucionalidad alguna* y, entre otras cosas, sostiene que en México no hay un mando militar arbitrario sino que se trata de una evolución para mejorar a la fuerza armada, debido a que antes se tenía un mando civil corrupto que había ejecutado violaciones a derechos humanos, así como otras violaciones graves a derechos humanos en menoscabo de la democracia.³⁴

Sobre dicho pronunciamiento, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez afirmó:

La @CNDH evidencia una vez más su falta de autonomía: abdica de su facultad de interponer acción de inconstitucionalidad vs las reformas a la #GuardiaNacional Las 16 págs. de su posicionamiento son muestra penosa de falta de independencia y desconocimiento de estándares de #DDHH.³⁵

En ese tenor, fueron senadoras y senadores quienes presentaron la acción de inconstitucionalidad respectiva en contra de dicha reforma, lo que dio lugar a la Acción de inconstitucionalidad 137/2022.³⁶ El 18 de abril de 2023 la SCJN invalidó el traslado del control

³³ Véase Naciones Unidas, "ONU Derechos Humanos preocupada porque la Guardia Nacional de México pase a estar bajo control militar", 9 de septiembre de 2022, <https://news.un.org/es/story/2022/09/1514201> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

³⁴ Véanse Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Pronunciamiento DGDDH/067/2022, Posicionamiento institucional frente a las reformas aprobadas por el Senado respecto de la Guardia Nacional: la CNDH no promoverá acción de inconstitucionalidad alguna, 13 de septiembre de 2022, https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-09/PRONUNCIAMIENTO_2022_067.pdf (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024); @cndh, "Posicionamiento institucional frente a las reformas aprobadas por el @senadomexicano respecto de la #Guardia Nacional (@GN_MEXICO): La #CNDH no promoverá #AcciónDeInconstitucionalidad alguna", Twitter, 13 de septiembre de 2022, https://twitter.com/cndh/status/1569813356038737921?s=48&t=lkZV4MVP4_Md858EoU3kLA (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

³⁵ @CentroProdh, "La @CNDH evidencia una vez más su falta de autonomía: abdica de su facultad de interponer acción de inconstitucionalidad vs las reformas a la #GuardiaNacional", Twitter, 13 de septiembre de 2022, <https://twitter.com/CentroProdh/status/1569818060235874305?cxt=HHwWgoDRpazNjskrAAAA> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

³⁶ El engrose de dicha acción puede verse en Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de inconstitucionalidad 137/2022, promoventes: diversas senadoras y senadores integrantes del Congreso de la Unión, 10 de octubre de 2022, <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=303354> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024). Para profundizar sobre este aspecto véase Karen Luna, "Recordando la reforma cons-

operativo y administrativo de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional, en los siguientes términos: la corporación debe ser un ente civil y su adscripción le correspondería a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC); la facultad del secretario de la Defensa Nacional para nombrar a la persona titular de Comandancia de la Guardia Nacional violaba la regla de adscripción a la SSPC, y el régimen diferenciado del personal de la Guardia Nacional de policía militar distorsionaba su carácter civil e incumplía el artículo 13 constitucional, ya que extendía la jurisdicción militar a personas servidoras públicas que deben ser civiles.³⁷

Asimismo, el 20 de abril de 2023 la SCJN determinó que el traslado del control operativo y administrativo de la Guardia Nacional a la SSPC se realizaría el 1 de enero de 2024, y señaló que esto

permitirá que las dependencias involucradas cuenten con el tiempo necesario para realizar de manera paulatina y ordenada las modificaciones al control administrativo, presupuestal y operativo de la Guardia Nacional, con el objetivo de garantizar la certeza jurídica en su operación y en el estatus jurídico de quienes integran esta institución civil.³⁸

Lo anterior sólo es un ejemplo de que el ejercicio de las atribuciones constitucionales debe ser producto del conocimiento experto y especializado de los organismos autónomos. Las comisiones de derechos humanos tienen el papel fundamental de escuchar a la sociedad; es decir, de cumplir con su papel de *defensoras del pueblo* y de no representar intereses de ciertos poderes. Así, tienen la responsabilidad de escuchar a las organizaciones de la sociedad civil, la academia, las instancias internacionales y demás. El ejercicio de las facultades debe ser democrático y ser muestra de autonomía; de esta manera se abona a su legitimidad y a la autoridad moral que caracteriza su naturaleza.

Así, el posicionamiento institucional autónomo de la CNDH en las coyunturas políticas más complejas es el que dota de legitimidad, credibilidad y autoridad moral a la institución. Los derechos humanos no son negociables, su defensa debe ser irrestricta.

titucional de la Guardia Nacional”, Nexos, 23 de mayo de 2024, <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/recordando-la-reforma-constitucional-de-la-guardia-nacional/> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

³⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Comunicado de Prensa núm. 140/2023, SCJN invalida el traslado del control operativo y administrativo de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional, 18 de abril de 2023, <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7326> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

³⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Comunicado de Prensa núm. 145/2023, SCJN determina que el traslado del control operativo y administrativo de la Guardia Nacional a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana será el primero de enero de 2024, 20 de abril de 2023, <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7331> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

En suma, la Comisión, a través de la presentación de demandas de acción de inconstitucionalidad contra leyes federales puede propiciar el mantenimiento del orden constitucional-convencional y proteger a toda la población contra los errores, autoritarismos o vaivenes políticos prevalentes en los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Garantías de no repetición a través de políticas públicas

La CNDH tiene una amplia capacidad para sugerir y proponer garantías de no repetición,³⁹ las cuales se han definido como medidas “cuyo contenido está encaminado a eliminar de manera directa una deficiencia estructural del sistema nacional que está permitiendo o favoreciendo violaciones reitera(das) a los derechos humanos”.⁴⁰

Por lo tanto, a través de las garantías de no repetición se evita la reiteración de violaciones a derechos humanos, ya sea por acción, omisión, aquiescencia o negligencia. Adicionalmente, si se considera a la Comisión como la garantía no jurisdiccional por excelencia, entonces se entiende que en su actividad ésta sugiera la realización de políticas públicas⁴¹ a los poderes ejecutivos, federal y locales, así como a los órganos autónomos o legislativos. Christian Courtis afirma que las garantías “se tratan de instrumentos para que ese derecho declarado en el papel se convierta en un derecho operable, ejecutable, exigible”.⁴²

De esta manera, el papel de las comisiones de derechos humanos, como la CNDH, es ser entes de contrapeso para el poder, y coadyuvar a reformular políticas públicas que sean constitucionales y convencionales, y salvaguarden la dignidad humana.

Aunque hay garantías de no repetición propuestas en diversos instrumentos de los organismos públicos de derechos humanos –por ejemplo, en las recomendaciones específicas, las recomendaciones por violaciones graves o los pronunciamientos–, las recomendaciones generales y los informes especiales se consideran como los principales.

³⁹ Para profundizar en este concepto véase, entre otros, Julieta Morales Sánchez, “El control de convencionalidad como una garantía de no repetición en México”, en Laura Alicia Camarillo Govea y Andrés Javier Rousset Siri, coords., *Proteger y reparar: aportes de la jurisdicción interamericana. Libro homenaje al profesor emérito Sergio García Ramírez* (México: Universidad Autónoma de Baja California, 2021), 33-49.

⁴⁰ María Carmelina Londoño Lázaro, *Las garantías de no repetición en la jurisprudencia interamericana. Derecho Internacional y cambios estructurales del Estado* (México: Universidad de la Sabana/Tirant lo Blanch, 2014), 89.

⁴¹ Véase Morales Sánchez, *Políticas públicas y derechos humanos*.

⁴² Christian Courtis, *El mundo prometido. Escritos sobre derechos sociales y derechos humanos* (México: Fontamara, 2009), 20.

RECOMENDACIONES GENERALES

En 2019, Héctor Fix-Zamudio y Héctor Fix-Fierro afirmaron en una publicación que las recomendaciones generales surgen de la facultad de dirigirse a un grupo de autoridades por la reiteración de hechos que, en su momento, ya fueron materia de otras recomendaciones específicas. Por ello, es necesario emitir este tipo de instrumentos con el fin de prevenir violaciones y retomar la experiencia de la CNDH en la investigación de quejas reiteradas, de los informes y de otros diagnósticos que ha expedido este organismo.⁴³

En el Reglamento Interno de la CNDH se señala que podrá emitir recomendaciones generales a las autoridades del país para fomentar reformas legales y modificaciones de política pública y de prácticas administrativas que terminen en violaciones a derechos humanos.⁴⁴ Existe multiplicidad de recomendaciones generales⁴⁵ emitidas sobre diversos temas como salud,⁴⁶ personas jornaleras agrícolas,⁴⁷ salario mínimo,⁴⁸ medio ambiente,⁴⁹ libertad de

⁴³ Héctor Fix-Zamudio y Héctor Fix-Fierro, *Las recomendaciones generales de la Comisión Nacional de Derechos Humanos* (México: CNDH/UNAM, 2019). 51 y 52, <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/REC-CNDH.pdf> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

⁴⁴ Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, artículo 140.

⁴⁵ Véanse todos los instrumentos recomendatorios en Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Recomendaciones generales”, <https://www.cndh.org.mx/tipo/226/recomendaciones-generales> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

⁴⁶ Entre otras, véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación General 32/2018 sobre las violaciones a los derechos humanos a la salud, un nivel de vida adecuado, medio ambiente sano, e información pública ocasionadas por la contaminación atmosférica urbana México, 24 de julio de 2018; y Comisión Nacional de Derechos Humanos, Recomendación General 26/2016 sobre la falta y/o actualización de programas de manejo en áreas naturales protegidas de carácter federal y su relación con el goce y disfrute de diversos derechos humanos, México, 13 de abril de 2016.

⁴⁷ Entre otras, véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación General 36/2019 sobre la situación de la población jornalera agrícola en México, México, 20 de mayo de 2019.

⁴⁸ Entre otras, véase Comisión Nacional de Derechos Humanos, Recomendación General 34/2018 sobre el efecto del monto del salario mínimo en la dignidad de las trabajadoras, los trabajadores y sus familias, y su relación con el pleno goce y ejercicio de sus derechos humanos, México, 14 de noviembre de 2018.

⁴⁹ Entre otras, véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación General 32/2018 sobre las violaciones a los derechos humanos a la salud, un nivel de vida adecuado, medio ambiente sano, e información pública ocasionadas por la contaminación atmosférica urbana, 24 de julio de 2018; y Comisión Nacional de Derechos Humanos, Recomendación General 26/2016.

expresión,⁵⁰ obesidad infantil,⁵¹ violencia obstétrica,⁵² virus de la inmunodeficiencia humana (VIH) y sida,⁵³ personas privadas de la libertad,⁵⁴ pueblos indígenas⁵⁵ y feminicidios.⁵⁶ En estas recomendaciones encontramos sugerencias de acciones públicas a realizar con el fin de mejorar la garantía de los derechos en México.

INFORMES ESPECIALES

El Reglamento Interno de la CNDH establece la facultad de emitir informes especiales cuando el caso lo amerite. Estos documentos se conforman por antecedentes, acciones, hechos y observaciones, que incluyen avances, situaciones graves o limitantes para las funciones de la Comisión, así como los resultados de las investigaciones y sus conclusiones.⁵⁷ La CNDH señala que no existe obligación de dar seguimiento a los informes especiales, pero en un expediente se puede hacer constar las medidas realizadas para atender los pendientes.⁵⁸

⁵⁰ Entre otras, véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación General 24/2016, sobre el ejercicio de la libertad de expresión en México, México, 8 de febrero de 2016; y Comisión Nacional de Derechos Humanos; Recomendación General 47/2022 sobre la ausencia de regulación jurídica para la adquisición y uso de tecnologías para la vigilancia, intervención y recolección de datos de personas en territorio nacional: su impacto en la libertad de expresión, el derecho a defender derechos humanos y su vinculación al deber de cuidado a cargo del Estado mexicano, México, 24 de mayo de 2022.

⁵¹ Entre otras, véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación General 39/2019 sobre los Derechos de niñas, niños y adolescentes ante el incremento de sobrepeso y obesidad infantil, México, 15 de octubre de 2019.

⁵² Entre otras, véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación General 31/2017 sobre la violencia obstétrica en el Sistema Nacional de Salud, México, 31 de julio de 2017.

⁵³ Entre otras, véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación General 42/2020 sobre la situación de los derechos humanos de las personas con VIH y sida en México, México, 15 de enero de 2020.

⁵⁴ Entre otras, véase Recomendación General 44/2021 sobre el deber del Estado de garantizar el derecho al trabajo digno a las personas privadas de la libertad en los centros penitenciarios de la república mexicana, México, 22 de octubre de 2021.

⁵⁵ Entre otras, véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación General 45/2021 sobre el derecho de las personas indígenas sujetas a un procedimiento penal a ser asistidas por personas intérpretes, traductoras y defensoras, que tengan conocimiento de su lengua y cultura, México, 5 de noviembre de 2021; Recomendación General 35/2019 sobre la protección del patrimonio cultural de los pueblos y comunidades indígenas de la república mexicana, México, 28 de enero de 2019; y Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación General 27/2016 sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la república mexicana, México, 11 de julio de 2016.

⁵⁶ Entre otras, véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación General 43/2020 sobre violación al acceso a la justicia e insuficiencia en la aplicación de políticas públicas en la prevención, atención, sanción y reparación integral del daño a personas víctimas directas e indirectas de feminicidios y otras violencias, México, 27 de noviembre de 2020.

⁵⁷ Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, artículo 174.

⁵⁸ Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, artículo 175.

Hay también informes especiales sobre multiplicidad de rubros⁵⁹ y en todos se incluye una serie de recomendaciones y propuestas como ruta crítica a seguir en dichos temas.⁶⁰

IV. Conclusiones

Las instancias especializadas que integran el sistema no jurisdiccional de derechos humanos, como la CNDH, representan una alternativa para obtener justicia, verdad y reparación frente a las violaciones a derechos humanos de la autoridad. La infraestructura institucional y la gran diversidad de atribuciones que tiene esta Comisión le permitirían tener un papel protagónico en la defensa de los derechos de todas las personas que se encuentran en el territorio nacional. Sin embargo, las facultades normativas, la experiencia de más de tres décadas y el amplio presupuesto no servirán si la actuación de quienes presidan la institución carecen de autonomía.

Esto es así porque la persona titular de un organismo público de derechos humanos abona a la fuerza moral con el apoyo de la sociedad civil, la cual se obtiene con resultados, defendiendo la verdad.⁶¹

La actuación de las instituciones públicas de derechos humanos debe estar fuera de la influencia del Poder Legislativo –quienes lo nombran– y del Poder Ejecutivo –a quien tiene que supervisar–; y han de responder a su mandato constitucional y legal; con el compromiso firme de proteger y defender la dignidad humana.

La defensa de los derechos humanos y su protección no está a la espera o a la expectativa de tiempos e intereses de otros poderes, su cumplimiento es inmediato y debe ser algo natural y cotidiano.⁶²

⁵⁹ Véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Pronunciamientos, estudios e informes especiales”, <https://www.cndh.org.mx/pronunciamientos-estudios-informes-especiales> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

⁶⁰ Para profundizar sobre este tópico véase Julieta Morales Sánchez, “La deseable sinergia entre las Comisiones de Derechos Humanos y el Poder Judicial en México en la protección de los DESCAs. Propuestas de renovación para una relación inexistente”, en Christian Courtis, coord., *Manual sobre justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA)*, t. 1 (México: SCJN, 2021), 147-193, https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/Publicaciones/archivos/2022-02/Manual%20sobre%20justiciabilidad%20de%20los%20DESCA_Tomo%20uno%20rev.pdf (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

⁶¹ Luis Raúl González Pérez y Julieta Morales Sánchez, “Artículo 102 B”, en José Ramón Cossío Díaz, coord., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada III* (México: Tirant lo Blanch, 2017), 1635.

⁶² Luis Raúl González Pérez, *Reflexiones sobre derechos humanos* (México: CNDH, 2019), 118 y 119.

La CNDH es una institución valiosa y fundamental para la defensa de los derechos humanos. Se trata de un organismo constitucional cuyo valor recae en su autonomía e independencia para el éxito de su labor, función y vocación.

v. Fuentes de consulta

Libros

- Camarillo Govea, Laura Alicia, y Andrés Javier Rousset Siri, coords. *Proteger y reparar: aportes de la jurisdicción interamericana. Libro homenaje al profesor emérito Sergio García Ramírez*. Mexicali: Universidad Autónoma de Baja California, 2021.
- Cárdenas Gracia, Jaime. *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2000.
- Carpizo, Jorge. *Derechos humanos y ombudsman*. México: Porrúa, 2003.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre 2023*. México: CNDH, 2023. <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2024-01/Informe2023.pdf> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).
- Cossío Díaz, José Ramón, coord. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada t. III*. México: Tirant lo Blanch, 2017.
- Courtis, Christian, coord. *Manual sobre justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), t. I*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2021.
- _____. *El mundo prometido. Escritos sobre derechos sociales y derechos humanos*. México: Fontamara, 2009.
- Fix-Zamudio, Héctor, y Héctor Fix-Fierro. *Las recomendaciones generales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. México: CNDH/UNAM, 2019. <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/REC-CNDH.pdf> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).
- Franco Martín del Campo, María Elisa, Guillermo Zepeda Lecuona y Pedro Salazar Ugarte, comps. *Aportes de Sergio García Ramírez al sistema interamericano de derechos humanos*, vol. II. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro/El Colegio de Jalisco, 2022.
- García Ramírez, Sergio, y Julieta Morales Sánchez. *Constitución y derechos humanos. La reforma constitucional sobre derechos humanos*, 6ª ed. México: Porrúa/UNAM, 2023.
- González Pérez, Luis Raúl. *Reflexiones sobre derechos humanos*. México: CNDH, 2019.
- Guerrero Agripino, Luis Felipe, y Leandro Eduardo Astrain Bañuelos, coords. *Para lo que sirve el Derecho. Estudios jurídicos sobre la obra de Sergio García Ramírez*. México: Porrúa, Universidad de Guanajuato, 2022.

Londoño Lázaro, María Carmelina. *Las garantías de no repetición en la jurisprudencia interamericana. Derecho Internacional y cambios estructurales del Estado*. México: Universidad de la Sabana/Tirant lo Blanch, 2014.

Morales Sánchez, Julieta. *El sistema interamericano como fuente de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos*. Serie Reflexiones Académicas sobre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, núm. 1. México: Observatorio del Sistema Interamericano de Derechos Humanos/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2022. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6740/7.pdf> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

_____. *Políticas públicas y derechos humanos*. México: Porrúa/Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2020.

Zeind Chávez, Marco Antonio. *Organismos constitucionales autónomos*. México: Tirant lo Blanch, 2018.

_____, y Raúl Contreras Bustamante, coords. *Organismos constitucionales autónomos como garantes de los derechos humanos*. México: UNAM/Tirant lo Blanch [en prensa].

Revistas

Caballero Ochoa, José Luis. "Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes". *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 30 (2000): 153-173. <https://ri.ibero.mx/handle/ibero/4220> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

Díaz, Gloria Leticia. "Sin respaldo de la CNDH, organismos de derechos humanos rechazan reforma sobre la Guardia Nacional". *Proceso*, 5 de septiembre de 2022. <https://www.proceso.com.mx/nacional/2022/9/5/sin-respaldo-de-la-cndh-organismos-de-derechos-humanos-rechazan-reforma-sobre-la-guardia-nacional-292806.html> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

Luna, Karen. "Recordando la reforma constitucional de la Guardia Nacional". *Nexos*, 23 de mayo de 2024. <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/recordando-la-reforma-constitucional-de-la-guardia-nacional/> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

Parra Lara, Francisco José. "El amparo y la elección del titular de la CNDH". *Hechos y Derechos*, núm. 54, 20 de noviembre de 2019. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/14118/15330> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

Ruiz, José Fabián. "Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora". *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 37 (julio-diciembre 2017): 85-120. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932017000200085#fn15 (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

Ugalde Calderón, Filiberto Valentín. "Organismos constitucionales autónomos". *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 29 (2010): 253-264. <https://revistas-colabora>

cion.juridicas.unam.mx/index.php/judicatura/article/view/32280/29277 (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

“Entre jaloneos, Rosario Piedra rinde protesta como presidenta de la CNDH”. *Forbes*, 12 de noviembre de 2019. <https://www.forbes.com.mx/entre-jaloneos-rosario-piedra-rinde-protesta-como-presidenta-de-la-cndh/> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

Periódico

Eduardo Murillo. “SCJN desecha impugnación de Álvarez Icaza contra nombramiento en CNDH”. *La Jornada*, 19 de mayo de 2021. <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/05/19/politica/scjn-desecha-impugnacion-de-alvarez-icaza-contr-nombramiento-en-cndh/> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

Instrumento internacional

Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Definición de las violaciones manifiestas y masivas de los derechos humanos como crímenes internacionales. Documento de trabajo elaborado por Stanislav Chernichenko de conformidad con la decisión de la Sub-Comisión 1992/109. UN doc. E/CN.4/Sub.2/1993/10, 8 de junio de 1993. <https://digitallibrary.un.org/record/169733> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

Recomendaciones

Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Recomendación 02/2019, Falta de debida diligencia y de la aplicación de la perspectiva de género y del enfoque diferenciado en la investigación del transfeminicidio, 19 de junio de 2019. https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2019/06/Reco_022019.pdf (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024)

_____. Recomendación 01/2020, Violaciones al derecho a la seguridad jurídica en la tenencia de la vivienda de mujeres mayores y otras personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria, 13 de octubre de 2020. <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2020/10/Recomendación-01-2020-2.pdf> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Recomendación General 24/2016 sobre el ejercicio de la libertad de expresión en México. México, 8 de febrero de 2016.

_____. Recomendación General 26/2016 sobre la falta y/o actualización de programas de manejo en áreas naturales protegidas de carácter federal y su relación con el goce y disfrute de diversos derechos humanos. México, 13 de abril de 2016.

- _____. Recomendación General 27/2016 sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la república mexicana. México, 11 de julio de 2016.
- _____. Recomendación General 31/2017 sobre la violencia obstétrica en el Sistema Nacional de Salud. México, 31 de julio de 2017.
- _____. Recomendación General 32/2018 sobre las violaciones a los derechos humanos a la salud, un nivel de vida adecuado, medio ambiente sano, e información pública ocasionadas por la contaminación atmosférica urbana. México, 24 de julio de 2018.
- _____. Recomendación General 34/2018 sobre el efecto del monto del salario mínimo en la dignidad de las trabajadoras, los trabajadores y sus familias, y su relación con el pleno goce y ejercicio de sus derechos humanos. México, 14 de noviembre de 2018.
- _____. Recomendación General 35/2019 sobre la protección del patrimonio cultural de los pueblos y comunidades indígenas de la república mexicana. México, 28 de enero de 2019.
- _____. Recomendación General 36/2019 sobre la situación de la población jornalera agrícola en México. México, 20 de mayo de 2019.
- _____. Recomendación General 39/2019 sobre los Derechos de niñas, niños y adolescentes ante el incremento de sobrepeso y obesidad infantil. México, 15 de octubre de 2019.
- _____. Recomendación General 42/2020 sobre la situación de los derechos humanos de las personas con VIH y sida en México. México, 15 de enero de 2020.
- _____. Recomendación General 43/2020 sobre violación al acceso a la justicia e insuficiencia en la aplicación de políticas públicas en la prevención, atención, sanción y reparación integral del daño a personas víctimas directas e indirectas de feminicidios y otras violencias. México, 27 de noviembre de 2020.
- _____. Recomendación General 44/2021 sobre el deber del Estado de garantizar el derecho al trabajo digno a las personas privadas de la libertad en los centros penitenciarios de la república mexicana. México, 22 de octubre de 2021.
- _____. Recomendación General 45/2021 sobre el derecho de las personas indígenas sujetas a un procedimiento penal a ser asistidas por personas intérpretes, traductoras y defensoras, que tengan conocimiento de su lengua y cultura. México, 5 de noviembre de 2021.
- _____. Recomendación General 47/2022 sobre la ausencia de regulación jurídica para la adquisición y uso de tecnologías para la vigilancia, intervención y recolección de datos de personas en territorio nacional: su impacto en la libertad de expresión, el derecho a defender derechos humanos y su vinculación al deber de cuidado a cargo del Estado mexicano. México, 24 de mayo de 2022.
- _____. Recomendación 29/2019 sobre el caso de la violación a los derechos humanos de las personas usuarias y beneficiarias del "Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras". México, 31 de mayo de 2019.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917. *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 22 de marzo de 2024.

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos del 29 de junio de 1992. *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 1 de abril de 2024.

Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del 29 de septiembre de 2003. *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 10 de agosto de 2023. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-04/Reglamento_CNDH.pdf (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

Amparos, acciones de inconstitucionalidad y recursos de queja

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Acción de Inconstitucionalidad 137/2022. Promovientes: diversas senadoras y senadores integrantes del Congreso de la Unión, 10 de octubre de 2022. <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=303354> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

_____. Amparo en revisión 168/2011. Comisión Mexicana de Defensa y Protección de los Derechos Humanos, A. C., y otra, 30 de noviembre de 2011. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=125250> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

_____. Recurso de queja 69/2020. Quejosos: Mauricio Kuri González y otros, 3 de marzo de 2021. https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/PLII3kBNHmckC8LnuvR/%22Casu%20ADstica%22%20 (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

_____. Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 121/2020, sobre los vicios producidos en el procedimiento de elección de la titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH para el periodo 2019-2024, previo a su toma de protesta)". <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=270464> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

Páginas de internet

Cámara de Diputados, LXV Legislatura. "Órganos Constitucionales Autónomos". http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/042_vigilancia_de_la_auditoria_superior_de_la_federacion/012_unidad_de_evaluacion_y_control/007_sitios_de_interes/005_organos_constitucionales_autonomos (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. "Pronunciamientos, estudios e informes especiales". <https://www.cndh.org.mx/pronunciamientos-estudios-informes-especiales> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

_____. "Recomendaciones generales". <https://www.cndh.org.mx/tipo/226/recomendaciones-generales> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

Naciones Unidas. "ONU Derechos Humanos preocupada porque la Guardia Nacional de México pase a estar bajo control militar", 9 de septiembre de 2022. <https://news.un.org/es/story/2022/09/1514201> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

Real Academia Española, "Diccionario de la Lengua Española 2021, efectividad", <https://www.rae.es/drae2001/efectividad> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

@CentroProdh. "La @CNDH evidencia una vez más su falta de autonomía: abdica de su facultad de interponer acción de inconstitucionalidad vs las reformas a la #Guardia Nacional". Twitter, 13 de septiembre de 2022. <https://twitter.com/CentroProdh/status/1569818060235874305?cxt=HHwWgoDRpazNjskrAAAA> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

@cndh. "Posicionamiento institucional frente a las reformas aprobadas por el @senadomexicano respecto de la #Guardia Nacional (@GN_MEXICO): La #CNDH no promoverá #AcciónDelInconstitucionalidad alguna". Twitter, 13 de septiembre de 2022. https://twitter.com/cndh/status/1569813356038737921?s=48&t=lkZV4MVP4_Md858EoU-3kLA (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

Comunicados de prensa

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Comunicado de prensa núm. 201/22. CIDH: urge que México adopte una política de seguridad ciudadana que responda a las obligaciones internacionales en derechos humanos, 9 de septiembre de 2022. <http://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2022/201.asp> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Comunicado de prensa núm. DGC/320/19. Lamenta la CNDH la determinación tomada por la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión para impedir la comparecencia de los servidores públicos que no aceptaron la Recomendación 29/2019 sobre estancias infantiles, 22 de agosto 2019. <https://www.cndh.org.mx/index.php/documento/lamenta-la-cndh-la-determinacion-tomada-por-la-comision-permanente-del-h-congreso-de-la> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Comunicado de prensa núm. 395/23, Estadísticas a propósito del Día Mundial de la Población. Datos sociales, 6 de julio de 2023, https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2023/EAP_DMPO23.pdf (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Comunicado de Prensa núm. 140/2023. SCJN inválida el traslado del control operativo y administrativo de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional, 18 de abril de 2023. <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7326> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

_____. Comunicado de Prensa núm. 145/2023. SCJN determina que el traslado del control operativo y administrativo de la Guardia Nacional a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana será el primero de enero de 2024, 20 de abril de 2023. <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7331> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

Pronunciamientos

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Pronunciamiento DGDDH/067/2022. Posicionamiento institucional frente a las reformas aprobadas por el Senado respecto de la Guardia Nacional: la CNDH no promoverá acción de inconstitucionalidad alguna, 13 de septiembre de 2022. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-09/PRONUNCIAMIENTO_2022_067.pdf (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).

Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos. Pronunciamiento de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos con motivo de la aprobación en la Cámara de Diputados de diversas disposiciones que consolidan permanentemente a la Guardia Nacional bajo control militar en funciones de seguridad pública, 5 de septiembre de 2022. https://federacionombudsperson.org.mx/wp-content/uploads/2022/09/Pronunciamiento-FMOPDH_GN.docx.pdf (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024).