

NOCIONES DE DERECHOS HUMANOS

Compiladoras:
Ana Lilia Ulloa Cuéllar
Érika Verónica Maldonado Méndez



COMITÉ CIENTÍFICO DE LA EDITORIAL TIRANT LO BLANCH

MARÍA JOSÉ ANÓN ROIG

Catedrática de Filosofía del Derecho de la Universidad de Valencia

ANA CAÑIZARES LASO

Catedrática de Derecho Civil de la Universidad de Málaga

JORGE A. CERDIO HERRÁN

Catedrático de Teoría y Filosofía de Derecho, Instituto Tecnológico Autónomo de México

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

Ministro en retiro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y miembro de El Colegio Nacional

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT

Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

OWEN FISS

Catedrático emérito de Teoría del Derecho de la Universidad de Yale (EEUU)

JOSÉ ANTONIO GARCÍA-CRUCES GONZÁLEZ

Catedrático de Derecho Mercantil de la UNED

LUIS LÓPEZ GUERRA

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid

ÁNGEL M. LÓPEZ Y LÓPEZ

Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Sevilla

MARTA LORENTE SARIÑENA

Catedrática de Historia del Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid

JAVIER DE LUCAS MARTÍN

Catedrático de Filosofía del Derecho y Filosofía Política de la Universidad de Valencia

VÍCTOR MORENO CATENA

Catedrático de Derecho Procesal de la Universidad Carlos III de Madrid

FRANCISCO MUÑOZ CONDE

Catedrático de Derecho Penal de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

ANGELIKA NUSSBERGER

Jueza del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Catedrática de Derecho Internacional de la Universidad de Colonia (Alemania)

HÉCTOR OLASOLO ALONSO

Catedrático de Derecho Internacional de la Universidad del Rosario (Colombia) y Presidente del Instituto Ibero-Americano de La Haya (Holanda)

LUCIANO PAREJO ALFONSO

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid

TOMÁS SALA FRANCO

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Valencia

IGNACIO SANCHO GARGALLO

Magistrado de la Sala Primera (Civil) del Tribunal Supremo de España

TOMÁS S. VIVES ANTÓN

Catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Valencia

RUTH ZIMMERLING

Catedrática de Ciencia Política de la Universidad de Mainz (Alemania)

NOCIONES DE DERECHOS HUMANOS

Compiladoras:

ANA LILIA ULLOA CUÉLLAR

ÉRIKA VERÓNICA MALDONADO MÉNDEZ


ESTUDIOS
INSTITUCIONALES
JOSÉ RAMÓN
COSSÍO DÍAZ

tirant lo blanch

Ciudad de México, 2019

Copyright © 2019

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch México publicará la pertinente corrección en la página web www.tirant.com/mex/

© Ana Lilia Ulloa Cuéllar
Érika Verónica Maldonado Méndez (Comp.)

© EDITA: TIRANT LO BLANCH
DISTRIBUYE: TIRANT LO BLANCH MÉXICO
Río Tiber 66, Piso 4
Colonia Cuauhtémoc
Delegación Cuauhtémoc
CP 06500 Ciudad de México
Telf: +52 1 55 65502317
infomex@tirant.com
www.tirant.com/mex/
www.tirant.es
ISBN: 978-84-9190-983-5
MAQUETA: Tink Factoría de Color

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: atencioncliente@tirant.com. En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa nuestro procedimiento de quejas.

Responsabilidad Social Corporativa: <http://www.tirant.net/Docs/RSCTirant.pdf>

Este libro se terminó de imprimir en junio de 2019 en Ultradigital Press, S.A. de C.V.
Centeno 195, Col. Valle del Sur, 09819, Ciudad de México.

Autores:

Alejandra Verónica Zúñiga Ortega
Ana Lilia Ulloa Cuéllar
Carlos Ruz Saldívar
Enrique Córdoba del Valle
Judith Aguirre Moreno
Julio César Arango Chontal
Marisol Luna Leal
Paulina Elisa Lagunes Navarro

Índice

Presentación	13
--------------------	----

SOBRE LA FUNDAMENTACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Ana Lilia Ulloa Cuéllar

Introducción.....	15
Derechos humanos: primera aproximación	15
Sobre el concepto	16
Características de los derechos humanos	18
Clasificación generacional de los derechos humanos	20
Fundamentación filosófica de los derechos humanos	22
Iusnaturalismo	22
Positivismo	24
Historicismo	25
La propuesta ética.....	26
Conclusión	28
Fuentes.....	29

REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Judith Aguirre Moreno

Introducción.....	33
Reforma y adición al artículo 1° constitucional.....	34
Evolución del artículo 3° constitucional	35
Reforma y adición al artículo 11 constitucional	45
Reforma al artículo 15 constitucional	46
Adición al artículo 18 constitucional.....	47
Modificación y adición al artículo 29 constitucional	49
Modificación y adición al artículo 33	52
Adición a la fracción X del artículo 89.....	53
Reforma al párrafo segundo del artículo 97	54
Adición al apartado B del artículo 102.....	56
Reforma del inciso g, fracción II del artículo 105	58
Conclusión	59
Fuentes.....	60

DERECHOS HUMANOS EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

**Julio César Arango Chontal
Enrique Córdoba del Valle
Carlos Ruz Saldívar**

Introducción.....	63
Derecho a la igualdad, la libertad y a la no discriminación.....	64
Derecho a la vida	66
Derecho a la integridad personal. Prohibición de torturas, tratos crueles o degradantes.....	67
Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica y la nacionalidad.....	67
Derecho a un recurso efectivo en contra de la violación de derechos fundamentales.....	68
Derecho a la seguridad jurídica	69
Derecho de audiencia, legalidad y debido proceso.....	69
Derecho a la seguridad jurídica en materia penal.....	71
Derecho a la seguridad jurídica en materia civil.....	73
Derecho a la libertad de tránsito	74
Derecho al asilo y refugio.....	75
Derecho a formar una familia	75
Derecho a la propiedad	76
Derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión	77
Derecho a la libertad de opinión, de expresión, de acceso a la información y petición	78
Derecho a la libertad de opinión y expresión	78
Derecho de acceso a la información.....	79
Derecho de petición	79
Derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica	80
Derecho a votar y ser votado.....	81
Derecho al trabajo, la seguridad social y derechos inherentes.....	81
Derecho a la protección de la salud, la alimentación, vivienda digna y el bienestar ...	84
Derecho a la protección de la salud.....	84
Derecho a una alimentación adecuada.....	86
Derecho a vivienda digna y decorosa	87
Derecho al agua y saneamiento.....	88
Derecho a la educación	90
Derecho a participar de la cultura y a la protección de sus obras	92
Derecho al orden social e internacional.....	92
Derecho al libre desarrollo de la personalidad.....	92
Derecho a la no supresión de las libertades proclamadas en la DUDH.....	93
Derecho al mínimo vital.....	93
Derechos sexuales y reproductivos	93
Derecho a la portación de armas.....	94
Derecho a la autodeterminación de los pueblos.....	95

Derecho a la protección de datos personales	95
Derecho al medio ambiente sano.....	96
Derecho al desarrollo nacional y a la justa distribución de la riqueza.....	97
Derecho a la libre concurrencia.....	98
Derechos de los consumidores.....	100
Derechos de las minorías, pluriculturalismo	102
Conclusión.....	103
Fuentes.....	103

MECANISMOS DE PROTECCIÓN Y REPARACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

**Marisol Luna Leal
Alejandra Verónica Zúñiga Ortega**

Introducción.....	109
Mecanismos jurisdiccionales	110
Juicio de amparo.....	110
Controversias Constitucionales.....	113
Acciones de inconstitucionalidad	113
Acciones Colectivas	117
Juicio para la Protección de los Derechos Políticos-Electorales del Ciudadano.....	121
Juicio de Revisión Constitucional Electoral.....	122
Mecanismos no jurisdiccionales	123
Comisión Nacional de Derechos Humanos	123
Breves antecedentes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	123
Concepto	126
Facultades y competencia.....	128
Estructura	130
Procedimiento.....	134
Comisiones Estatales de Derechos Humanos.....	138
Otros organismos.....	140
Responsabilidad política. Juicio Político.....	141
Responsabilidad Administrativa. Juicio Administrativo.....	143
Conclusión.....	143
Fuentes.....	144

GLOBALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SU RECEPCIÓN EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

Paulina Elisa Lagunes Navarro

Introducción.....	145
-------------------	-----

Sistema de promoción y protección de los derechos humanos	147
Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos.....	149
Sistemas regionales	156
Instrumentos.....	160
Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969	161
Organismo.....	162
CIDH y CrIDH.....	165
Jurisprudencia de la CrIDH	169
El control de convencionalidad	171
Concepto	171
Criterios de la SCJN	173
México y la jurisprudencia de la CrIDH	175
Análisis del expediente 912/10 y tesis derivadas.....	179
El juez de control	184
Conclusión	185
Fuentes.....	185

PRESENTACIÓN

El ser humano posee prerrogativas inherentes a su naturaleza, a las que se denomina derechos humanos; para conocerles es de mérito observarle, con intención reflexiva para desentrañar y comprender qué necesita para su bienestar, no en un sentido utilitarista, si no en un afán de su perfección humana.

En el ámbito legal, existen dos perspectivas en relación los derechos humanos y su consagración en el orden jurídico: la que señala que el Estado los otorga, y la que surge con dicha positivización; y la que señala que el Estado los reconoce, entendiendo una existencia previa independiente del aquél, puesto que son derechos que derivan de la naturaleza humana. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos adopta esta segunda perspectiva. El Derecho de tal forma como mecanismo de orden, juega un importante rol en ese bienestar, porque reconoce los derechos humanos y les da protección, en un amplio sentido, a través de mecanismos de garantía.

Si bien los derechos humanos han tenido un reconocimiento paulatino de tiempos pasados, en México es a partir de la paradigmática reforma a la Constitución Federal mexicana, publicada en el Diario Oficial de la Federación de junio del 2011, que introdujo en el sistema jurídico mexicano el respeto a los derechos humanos como el principio obligado en el actuar de los operadores jurídicos y políticos de México, lo cual generó la necesidad de que dichos actores prepararan para hacerla efectiva, por lo que fueron surgiendo documentos para la formación en derechos humanos.

En este tenor, el Cuerpo Académico “Estudios Institucionales José Ramón Cossío Díaz” en red con el Cuerpo Académico “Ratio Legis”, ambos de la Universidad Veracruzana, se suman al objetivo de contribuir desde la perspectiva jurídica a la formación en derechos humanos, pensando en presentar en un solo documento información básica, actual y ágil de la dogmática y disposiciones normativas sobre los derechos humanos en México.

Los capítulos están organizados por temáticas que hilan de lo general a lo particular los tópicos básicos de los derechos humanos. Así se empieza con su fundamentación, desde una perspectiva filosófica, dejando primero sentado su conceptualización, características y clasificación dogmática. En segundo lugar se describe la mencionada reforma constitucional en materia de derechos humanos en cuanto a uno de los artículos modificados. En seguida se examinan los derechos humanos reconocidos en el sistema jurídico mexicano, es decir los derechos fundamentales tomando en cuenta tanto su configuración local contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como la convencional, concretamente la Declaración Universal de Derechos Humanos. En cuarto lugar se describe

MECANISMOS DE PROTECCIÓN Y REPARACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Marisol Luna Leal
Alejandra Verónica Zúñiga Ortega

Introducción

El denominado “control constitucional implica diversas acepciones, una de ellas se refiere a la existencia de uno o varios mecanismos de defensa, cuya finalidad es mantener la vigencia del orden constitucional”¹.

Otra, es la que sostiene que la Constitución es el mecanismo de limitación del poder, desde dicho cuerpo normativo se establecen las facultades otorgadas a los órganos de poder, sin que éstos puedan exceder las atribuciones conferidas, en este sentido, “[...] el ejercicio desmedido del poder por parte de cualquier autoridad vulnera la eficacia del contenido constitucional, por lo que se puede advertir que el control constitucional busca condicionar la eficacia de la fuerza normativa de la Constitución”², y con ello, garantizar la supremacía constitucional en la que se encuentran aparejadas: uno, la división del poder; y dos, el reconocimiento de los derechos humanos, los cuales, en términos de lo que dispone el artículo 16 de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789, establecerlos o reconocerlos en el texto constitucional no es suficiente; se debe además, buscar su protección material, esto es, en la propia Constitución establecer mecanismos de tutela que aseguren su eficaz ejercicio, en tal sentido, dichos mecanismos de tutela, protección y, en su caso, reparación los podemos clasificar en jurisdiccionales³ y no jurisdiccionales.

¹ Catedráticas de la Universidad Veracruzana.

² M. E. Del Rosario Rodríguez. “Control de Constitucionalidad”, en *Diccionario de Derecho Procesal. Constitucional y Convencional*, Tomo I, Poder Judicial de la Federación. Consejo de la Judicatura. UNAM. IJ, México, 2014, p. 221.

³ *Idem*.

La doctrina, tradicionalmente identifica a la jurisdicción como, un atributo del Estado para definir el derecho, esto es, declararlo, aplicarlo y hacerlo efectivo, referido generalmente a conflictos, diferencias o acciones que buscan la paz social. En esta vertiente, el hacerlo efectivo, es, la coercitividad, es un elemento fundamental que únicamente le es otorgado a los órganos jurisdiccionales. Ver D. García Belaunde “Jurisdicción Constitucional”.

los por la Constitución General, y con ello se afecte la esfera jurídica, ya sea de manera directa, o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

La naturaleza de la violación define el tipo de amparo a promover, así encontramos los denominados juicio de amparo indirecto y el directo.

El juicio de amparo indirecto se instaura en los denominados Juzgados de Distrito, y es procedente en contra de:

- Leyes, tratados internacionales, reglamentos, decretos, o acuerdos de observancia general del ámbito federal o local, que generen un daño a los derechos humanos del promovente;
- Actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo que afecten los derechos humanos;
- Actos de tribunales judiciales, laborales o administrativos ejecutados fuera de juicio o después de concluido;
- Actos pronunciados en un juicio que, de ejecutarse, no puedan ser reparados;
- Actos ejecutados dentro o fuera de juicio, cuando afecten a personas que no hayan intervenido en él;
- Resoluciones de Fiscales sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal; y
- Actos relacionados con la reparación del daño o la responsabilidad civil, derivados de la comisión de un delito.

El juicio de amparo directo se inicia en los Tribunales Colegiados de Circuito y procede en contra de sentencias definitivas, laudos, y otras resoluciones, dictadas por tribunales de corte judicial, administrativo o del trabajo, que ponen fin al juicio y que hayan afectado la defensa del promovente, y en contra de las cuales no exista algún otro medio de defensa por el cual puedan ser modificados o dejados sin efecto.

En algunos casos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) de manera oficiosa, o a petición del Tribunal Colegiado de Circuito respectivo, o del Procurador General de la República, puede conocer de este tipo de amparos cuando la trascendencia del problema jurídico planteado, requiera de un pronunciamiento por parte de dicha instancia.

Recursos. En materia de amparo son procedentes tres tipos recursos, de revisión, de queja y de reclamación, la SCJN puede atender los tres tipos en casos excepcionales.

Recurso de revisión en amparos indirectos. Este recurso procede en contra de sentencias dictadas por Jueces de Distrito o Tribunales Unitarios de Circuito.

La SCJN conocerá de dicho recurso cuando, se hayan impugnado leyes federales, locales, tratados internacionales o reglamentos, y subsista en el recurso el problema de constitucionalidad⁷.

Recurso de revisión en amparos directos. Este recurso procede en contra de sentencias que dicten Tribunales Colegiados de Circuito, cuando se haya impugnado la inconstitucionalidad de una ley federal, local, o de un tratado internacional; o cuando en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución General de la República, y dichas sentencias decidan u omitan decidir sobre tales imperativos, en tal caso se debe limitar la materia del recurso a la decisión de las cuestiones propiamente de constitucionalidad.

Recurso de queja. Este recurso también es conocido como queja de la queja. Y conoce de él la SCJN cuando se interponen en contra de sentencias dictadas por los Juzgados de Distrito, por los Tribunales que hayan conocido del juicio de amparo en competencia de jurisdicción concurrente—, o los Tribunales Colegiados de Circuito respecto de las quejas interpuestas ante dichas instancias, siempre que el conocimiento de las revisiones en los juicios de garantías en los que las quejas se hagan valer, le haya correspondido a la SCJN; en otros términos, se trata de una queja que se promueve en contra de la resolución recaída a un recurso de queja anterior.

Recurso de reclamación. De este recurso conoce el Pleno de la SCJN y procede en contra de las providencias o acuerdos del Presidente de la SCJN, dictados durante la tramitación de los asuntos jurisdiccionales de la competencia del Pleno de la SCJN.

Controversias Constitucionales

Son procesos jurisdiccionales en única instancia que se instruyen en la SCJN y que pueden promover entidades, poderes y órganos públicos, con el propósito de dirimir conflictos de orden constitucional o legal, bajo el parámetro de distribución de competencias en los distintos órdenes jurídicos, así como del principio de división del poder; esto es, tienen la finalidad primordial de fortalecer el federalismo y garantizar la supremacía de la Constitución, consistente en que la actuación de las autoridades se ajuste a lo establecido en aquella, y por ello en sus sentencias se establece la competencia a favor de un órgano u orden jurídico.

⁷ También es procedente el recurso en cuestión, cuando se trate de leyes o actos de las autoridades federales que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, o en los casos de leyes o actos de los Estados que invadan la esfera de la autoridad federal.

según corresponda. El plazo para la presentación de la demanda es de treinta días ya sea por acto o norma general.

Las hipótesis de presentación, en términos de lo que establece la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son, por conflictos que se presenten entre:

- a) Ordenes jurídicos (federación, estados y municipios) con motivo de la constitucionalidad o legalidad de normas generales o individuales;
- b) Órganos de diversos órdenes jurídicos originados por la constitucionalidad o legalidad de las normas que emitan (poderes federales contrapoderes locales, o viceversa, organismos autónomos constitucionales), y
- c) Órganos del mismo orden jurídico motivados por la constitucionalidad de sus normas (poderes federales entre sí, o poderes locales).

La tesis jurisprudencial de la SCJN⁸ elucida respecto a los aspectos específicos de las controversias constitucionales, éstas pueden plantearse para impugnar normas generales o actos. El promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio, por ello se desarrolla todo un proceso (presentación de demanda, contestación, presentación y desahogo de pruebas, alegatos y sentencia). Los efectos de la sentencia, en cuanto se refiere a normas generales, son la declaración de invalidez de la norma con efectos *erga omnes*, siempre que se trate de disposiciones de los Estados o de los Municipios impugnados por la Federación, de los Municipios impugnados por los Estados, o bien, en conflictos de órganos de atribución y cuando menos, haya sido aprobada por una mayoría de mínimo ocho votos de los Ministros de la SCJN.

Es importante resaltar que, no es posible iniciar controversias constitucionales en contra del Poder Judicial de la Federación ni de los órganos que lo integran, toda vez que al resolver los asuntos sometidos a su competencia éstos no ejercen facultades ordinarias de un nivel de gobierno, sino extraordinarias de control constitucional.

⁸ Controversia constitucional 15/98.—Ayuntamiento del Municipio de Río Bravo, Tamaulipas.—11 de mayo de 2000.—Unanimidad de diez votos.—Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán.—Ponente: Humberto Román Palacios.—Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy once de julio en curso, aprobó, con el número 71/2000, la tesis jurisprudencial que antecede.—México, Distrito Federal, a once de julio de dos mil.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 965, Pleno, tesis P./J. 71/2000; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, junio de 2000, página 395.

En suma, “es un mecanismo de control constitucional, mediante el cual se plantea un juicio con todas sus características: acción planteada en forma de demanda, una contestación, una etapa probatoria y una sentencia, cuyas partes pueden ser inter partes o erga omnes y cuya finalidad es resolver un conflicto de competencia entre los órganos del Estado y diversos órdenes jurídicos”.

En la vertiente de estudio, relevantes planteamientos con impacto en los derechos humanos, vía controversias constitucionales, han sido presentados ante la SCJN, por ejemplo, la presentada en 2010 por el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) contra la Comisión de los Derechos Humanos (CNDH), por una medida cautelar que éste solicitó, a efecto de proteger la identidad de contribuyentes a los cuales se les había condonado adeudos fiscales. El IFAI en su respectiva demanda sostuvo que la CNDH invadía sus facultades en materia de transparencia al interesarse en la información que sostenía con el Sistema de Administración Tributaria (SAT) de que éste hiciera públicos los nombres de las empresas que fueron beneficiarias de la cancelación de los adeudos fiscales correspondientes al año 2009. En ese momento, el IFAI había ordenado al SAT publicar el nombre de los beneficiarios de dicha condonación, ante dicha orden la CNDH solicitó al SAT resguardar los datos de los deudores fiscales, alegando que se violaban las garantías de privacidad de los afectados.

En la misma dirección, de impacto, o posible vulneración de derechos humanos la presentación de la controversia constitucional 54/2009, interpuesta por el Titular del Poder Ejecutivo de Jalisco, en contra del Titular del Poder Judicial Federal, por la Norma Oficial Mexicana NOM-046-SA2-2005 al considerar que ésta vulnera otras cuestiones, que vulnera su ámbito de competencia al obligar a todos los municipios del país a brindar la atención de emergencia en casos de desastres.

Casos especiales lo representan las controversias constitucionales interpuestas para proteger el patrimonio de las Comisiones de Derechos Humanos. En el caso de la controversia constitucional 150/2006, interpuesta en contra del Poder Ejecutivo Federal por el reclamo de bienes.

Acciones de inconstitucionalidad

Es el mecanismo procesal-constitucional por medio del cual se plantea un juicio con todas sus características: acción planteada en forma de demanda, una contestación, una etapa probatoria y una sentencia, cuyas partes pueden ser inter partes o erga omnes y cuya finalidad es resolver un conflicto de competencia entre los órganos del Estado y diversos órdenes jurídicos.

⁹ F. Martínez Ramírez. “Controversia Constitucional”, en *Diccionario de Derecho Constitucional y Convencional*, Tomo I, Poder Judicial de la Federación. Consejo de la Judicatura. UNAM. III, México, 2014, p. 252.

una determinada norma jurídica, es o no, conforme con la Constitución, lo que da lugar, tras la secuela procesal correspondiente, a una sentencia, en la que dicho órgano de la constitucionalidad se pronuncia en abstracto y con efectos generales sobre si la norma impugnada es o no compatible con la norma fundamental y, en la hipótesis de que no lo fuera, declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de dicha norma, si bien existe la posibilidad de que el órgano de la constitucionalidad dicte alguna de las "sentencias intermedias" o modalidades atípicas de sentencias¹⁰.

En términos de lo establecido por la fracción II del artículo 105 de la Constitución General de la República pueden ser promovidas por el treinta y tres por ciento de los integrantes del Poder Legislativo —Cámara de Senadores, Cámaras de Diputados federales o locales— que haya expedido la norma que se impugna, el Ejecutivo Federal por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, los Partidos Políticos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los organismos de protección de tales derechos de los Estados, el Instituto Nacional Electoral, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos y el Fiscal General de la República, con el propósito de que la SCJN inicie procedimiento de análisis abstracto de constitucionalidad de la norma impugnada.

Es importante señalar que las normas de carácter electoral únicamente pueden ser impugnadas mediante la vía que nos ocupa, esto es, la acción de inconstitucionalidad.

Respecto a los efectos de las sentencias, éstas tienen efectos generales, siempre cuando hayan sido aprobadas, por lo menos, por ocho Ministros.

TABLA 1
Comparativo entre controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad

Controversias Constitucionales	Acciones de Inconstitucionalidad
Propósito: Garantizar la distribución de competencias en los distintos órdenes jurídicos y el principio de división del poder, establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Propósito: Alegar la contradicción entre la Constitución Federal y alguna norma o disposición de carácter general de menor jerarquía: ley, tratado internacional, reglamento o decreto, con el objeto de preservar o mantener la supremacía de la ley fundamental.

Controversias Constitucionales	Acciones de Inconstitucionalidad
Promoventes: Federación, Estados y municipios; Órganos de diversos órdenes jurídicos, Ejecutivo Federal o locales, Legislativo Federal o locales, Poderes Judiciales de las Entidades Federativas); Organismos Constitucionales Autónomos.	Promoventes: Legisladores federales o locales: Senadores, Diputados (que conformen una minoría parlamentaria de al menos el 33% del total de los miembros del órgano que haya expedido la norma que se impugna); El Ejecutivo Federal por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno; Partidos Políticos con registro nacional estatal; La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como, los organismos de protección de tales derechos de los Estados; El Instituto Nacional Electoral; El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, y El Fiscal General de la República.
El promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio.	La SCJN realiza un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma.
Se incoa proceso, que implica demanda, contestación de demanda, presentación y desahogo de pruebas, alegatos y sentencia.	Se desahoga a través de un procedimiento en el cual no existen periodos de pruebas, ni alegatos.
Pueden ser impugnados todo tipo de actos de autoridad y normas de carácter general, excepto las de carácter electoral.	Sólo procede en contra todo tipo de normas generales, incluidas las de tipo electoral.
Los efectos de la sentencia en cuanto se refiere a normas generales, son la declaración de invalidez de la norma con efectos <i>erga omnes</i> , siempre que se trate de disposiciones de los Estados o de los Municipios impugnados por la Federación, de los Municipios impugnados por los Estados, o bien, en conflictos de órganos de atribución y cuando menos, haya sido aprobada por una mayoría de mínimo ocho votos de los Ministros de la SCJN.	La sentencia tiene efectos generales siempre y cuando haya sido aprobada por lo menos por ocho Ministros.

Acciones Colectivas

El artículo 17 —tercer párrafo— de la Constitución General de la República es el fundamento constitucional de las acciones colectivas, las cuales, son un mecanismo jurisdiccional del cual puede hacer uso un grupo de personas para sustentar defensa de derechos difusos y colectivos, entendidos éstos, como aquéllos de naturaleza indivisible cuya titularidad corresponde a un grupo de personas...

J. Brage Camazano, "Acción de Inconstitucionalidad", en *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, Tomo I, Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura, UNAM, III, México, 2014, p. 113.

sonas, indeterminada o determinable, relacionadas por circunstancias de hecho o de derecho comunes; o para la defensa de derechos e intereses individuales de incidencia colectiva, entendidos como aquéllos de naturaleza divisible cuya titularidad corresponde a los individuos integrantes de una colectividad de personas determinadas, relacionadas por circunstancias de derecho. Entre dichos supuestos encontramos, por ejemplo, los derechos colectivos en materia de protección al consumidor en relaciones de consumo de bienes o servicios, los servicios financieros, protección al medio ambiente, la competencia económica, entre otros¹¹.

El objetivo fundamental es buscar que empresas-proveedores, dejen de realizar prácticas abusivas y/o engañosas, y subsanen los daños causados.

En términos del Código Federal de Procedimientos Civiles, en su artículo 378 las acciones colectivas son “procedentes para la tutela de las pretensiones cuya titularidad corresponda a una colectividad de personas, así como para el ejercicio de las pretensiones individuales cuya titularidad corresponda a los miembros de un grupo de personas”.

De acuerdo a la normatividad referida, son tres las vías de comienzo de las referidas acciones colectivas:

Acción difusa: Es aquélla de naturaleza indivisible que se ejerce para tutelar los derechos e intereses difusos, cuyo titular es una colectividad indeterminada, que tiene por objeto reclamar judicialmente del demandado la reparación del daño causado a la colectividad, consistente en la restitución de las cosas al estado que guardaren antes de la afectación, o en su caso al cumplimiento sustituto de acuerdo a la afectación de los derechos o intereses de la colectividad, sin que necesariamente exista vínculo jurídico alguno entre dicha colectividad y el demandado.

Esta acción procede, por ejemplo, en contra de una empresa que efectúa publicidad engañosa o abusiva, toda vez que ésta afecta a una amplio número de personas —que son receptoras de tales mensajes ya sea por televisión, o por revista

— sin necesidad de que dichas personas se conozcan entre sí, o tengan vínculo entre las una, excepto el consumo del producto o servicio.

En este tipo de acciones, el juez sólo podrá condenar al demandado a la reparación del daño causado a la colectividad, consistente en restitución de las cosas al estado que guardaren antes de la afectación, si esto fuere posible. Esta restitución podrá consistir en la realización de una o más acciones o abstenerse de realizarlas. Si lo anterior no fuera posible, el juez condenará al cumplimiento sustituto de acuerdo a la afectación de los derechos o intereses de la colectividad.

Acción colectiva en sentido estricto. Es aquélla de naturaleza indivisible que procede para tutelar los derechos e intereses colectivos, cuyo titular es una colectividad determinada o determinable con base en circunstancias comunes, cuyo objeto es reclamar judicialmente del demandado, la reparación del daño causado consistente en la realización de una o más acciones o abstenerse de realizarlas, así como cubrir los daños en forma individual a los miembros del grupo y que deriva de un vínculo jurídico común existente por mandato de ley entre la colectividad y el demandado. Procede en contra de empresas que contaminan el suelo o agua de una comunidad, y debido a tal contaminación la actividad agrícola se ve afectada. En este supuesto es viable demandar acciones de reparación, en su caso, el costo de las actividades generadoras de tales afectaciones al medio ambiente, así como solventar los montos económicos por concepto de daños causados a cada uno de los miembros del grupo en cuestión.

Acción individual homogénea. Es aquélla de naturaleza divisible, que se ejerce para tutelar derechos e intereses individuales de incidencia colectiva, cuyos titulares son los individuos agrupados con base en circunstancias comunes, cuyo objeto es reclamar judicialmente de un tercero el cumplimiento forzoso de un contrato o su rescisión con sus consecuencias y efectos según la legislación aplicable. Puede incoarse, verbigracia, en contra de una empresa de servicios telefónicos, o de televisión de paga, por el incumplimiento o deficiencias en el servicio contratado. En estas acciones también es viable el reclamo de los montos económicos por concepto de daños causados a cada uno de los miembros del grupo correspondientes.

Poseen legitimación para interponer acciones colectivas:

- I. La Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y la Comisión Federal de Competencia;
- II. El representante común de la colectividad conformada por al menos tres miembros;
- III. Las asociaciones civiles sin fines de lucro legalmente constituidas al momento de presentar la acción, cuyo objeto social sea la defensa de los intereses de la colectividad.

¹¹ Sobre el particular pueden consultarse, L. Castillo González, J. Murillo Morales. *Acciones Colectivas. Reflexiones desde la judicatura*, Consejo de la Judicatura Federal – Instituto de la Judicatura Federal, México, 2013.

G. Armienta Hernández, K. E. Mariscal Ureta, A Alfonso, “Las acciones colectivas, una visión de Jorge Carpizo”, en *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, Derechos humanos, Tomo III, UNAM-III, México, 2015.

Manual de Acciones Colectivas, CIDAC – Red Mexicana de Competencia y Regulación, México, 2013.

N. López Ramos. *Breve análisis de la regulación de las acciones colectivas*, [en línea], fecha de consulta marzo 2017. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bdhs/publicaciones/documentos/7/3177/7.pdf>

cluya la promoción o defensa de los derechos e intereses de la materia de que se trate y que cumplan con los requisitos establecidos por el Código Federal de Procedimientos Civiles; y

IV. El Físcal General de la República.

En todo momento el representante es el responsable frente a la colectividad por el ejercicio de su gestión. Las acciones colectivas prescriben a los tres años sesenta y seis meses contados a partir del día en que se haya causado el daño. Si se trata de un año de naturaleza continua el plazo para la prescripción comenzará a contar a partir del último día en que se haya generado el daño causante de la afectación.

Son requisitos de procedencia de la legitimación en la causa:

- I. Que se trate de actos que dañen a consumidores o usuarios de bienes o servicios públicos o privados o al medio ambiente o que se trate de actos que hayan dañado al consumidor por la existencia de concentraciones indebidas o prácticas monopólicas, declaradas existentes por resolución firme emitida por la Comisión Federal de Competencia;
- II. Que verse sobre cuestiones comunes de hecho o de derecho entre los miembros de la colectividad de que se trate;
- III. Que existan al menos treinta miembros en la colectividad, en el caso de las acciones colectivas en sentido estricto e individuales homogéneas;
- IV. Que exista coincidencia entre el objeto de la acción ejercitada y la afectación sufrida;
- V. Que la materia de la litis no haya sido objeto de cosa juzgada en procesos previos con motivo del ejercicio de las acciones tuteladas; y
- VI. Que no haya prescrito la acción.

Las acciones colectivas se substancian con requisitos formales más rigurosos que para una demanda ordinaria, y más compleja en su trámite de vista, emplazamiento, certificación, notificación de la admisión, necesidad de ratificar la demanda y presentación de pruebas¹².

Es importante señalar que en términos de la normatividad aplicable al particular, la acción colectiva puede ser resuelta por convenio judicial entre las partes en cualquier momento del proceso hasta antes de que cause estado. Si las partes alcanzan un convenio total o parcial, el juez de oficio revisará que proceda legalmente y que los intereses de la colectividad de que se trate estén debidamente protegidos.

Juicio para la Protección de los Derechos Políticos-Electorales del Ciudadano

Es considerado como un eficaz medio de control de constitucionalidad, convencionalidad y legalidad en materia electoral del que conoce el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para la protección de los derechos políticos-electorales de los ciudadanos, de votar, ser votado, asociación y afiliación, integración de las autoridades electorales y cualquier derecho fundamental vinculado con los anteriores¹³, y cuya violación impida ejercer derechos de naturaleza político electoral. Este juicio es el instrumento más importante de tutela y reparación de derechos políticos en nuestro país; algunos de los supuestos de procedencia que el promovente puede hacer valer, son, entre otros, que,

- Cumplido con los requisitos y trámites correspondientes, no hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para ejercer el voto, o no se encuentre incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio, o considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;
- Considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado cuando habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular;
- Habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política;
- Considere que los actos o resoluciones del partido político al que está afiliado violan alguno de sus derechos político-electorales. Lo anterior es aplicable a los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular únicamente cuando no estén afiliados al partido señalado como responsable.

Para promover dicho mecanismo, el ciudadano debe agotar previamente las instancias legales y estatutarias previstas en las disposiciones locales, puede ser promovido por el propio ciudadano agraviado o por su representante legal, quienes tendrán el carácter de actor. El órgano partidista o autoridad responsable será quien haya ejecutado el acto o resolución que se impugna, y en su caso, el tercer interesado lo será el ciudadano, candidato, partido político, u, organización política que posea interés incompatible con el promovente.

N. López Ramos, *op. cit.*

¹³ S. Nieto Castillo. "Juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano" en, *Diccionario de Derecho Procesal. Constitucional y Convencional*, Tomo II, Poder Judicial de la Federación. Consejo de la Judicatura. UNAM. IJ, México, 2014, p. 787.

Para el inicio del procedimiento, el escrito de demanda debe ser presentado ante la autoridad responsable, la cual debe avisar de inmediato a la Sala competente sobre la presentación respectiva, y mediante cédula, publicada en estrados por un lapso de setenta y dos horas, hacerlo del conocimiento público, a efecto de que los interesados puedan comparecer y presentar los elementos que estimen pertinentes, para estar en condiciones, una vez vencido el término de las setenta y dos horas, dentro de las veinticuatro horas siguientes remitir a la Sala competente el expediente correspondiente. El presidente de la sala regional turna la demanda a uno de los magistrados que será el ponente. El magistrado ponente revisa el expediente y, en su caso, requiere la información que estime necesaria y faltante para resolver el asunto. En caso de que la demanda no cumpla con los requisitos de procedibilidad, se debe poner a consideración del Pleno el proyecto de resolución desechando la demanda. En el supuesto de que se cumplan los requisitos de procedencia, la demanda será admitida, se desahogarán las pruebas, previa elaboración del proyecto que corresponda, se presentará a consideración del Pleno, los magistrados podrán votarlo por unanimidad o por mayoría. En caso de que la posición mayoritaria sea contraria al proyecto elaborado por el magistrado ponente, uno de los integrantes de la mayoría elaborará el engrose respectivo, y la posición minoritaria podrá quedar como voto particular.

La jurisprudencia electoral ha sido particularmente garantista en la expansión de la protección de los derechos político-electorales a través de este medio de impugnación, abarcando hoy en día temas tan diversos como el control de convencionalidad (SUP-JDC-695/2007 o ST-JDC-463/2011 y acumulados), derechos de los pueblos y comunidades indígenas (SUP-JDC-11/2007) o cuotas de género (SUP-JDC-461/2009 o SUP-JDC-12641/2011)¹⁴. De igual forma, mediante el juicio que nos ocupa, se amplió la interpretación sobre la procedencia del propio recurso para acceder al control de la constitucionalidad y legalidad de los actos.

Juicio de Revisión Constitucional Electoral

Es un mecanismo de control constitucional en materia electoral, a través del cual “se verifica la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades competentes en las entidades federativas para organizar y calificar los comicios, que sean determinantes para el desarrollo del proceso electoral o el resultado final de las elecciones”¹⁵.

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ S. Nieto Castillo. “Juicio de Revisión Constitucional Electoral”, en *Diccionario de Derecho Procesal, Constitucional y Convencional*, Tomo II, Poder Judicial de la Federación. Consejo de la Judicatura Federal, México, 2014, p. 206.

Por disposición constitucional es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la autoridad competente para resolver en forma concluyente las impugnaciones de actos o resoluciones definitivas y firmes provenientes de las autoridades competentes —de las entidades federativas—, para organizar los comicios o resolver sobre las controversias que surjan durante el proceso electoral que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral. Como resultado final de las elecciones, esto es:

[...] aquéllos casos de verdadera importancia, que tengan la posibilidad de alterar el proceso electoral, es decir, que la infracción tenga la posibilidad de producir una alteración, como podría ser que uno de los contendientes obtenga una ventaja excesiva, o de producir una modificación del ganador. Se trata de un supuesto hipotético, solo como mecanismo de análisis de procedencia, no que se encuentre acreditado, lo que corresponderá al fondo del asunto¹⁶.

Esta vía únicamente puede ser promovida por los partidos políticos y sus representantes legales, la reparación solicitada debe ser materia de competencia electoralmente posible dentro de los plazos electorales establecidos, además de ser factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos. Asimismo, se trata de una argumentación de violación a alguna disposición de la Constitución General de la República, entre otras, la vulneración de derechos humanos.

Mecanismos no jurisdiccionales

Los mecanismos no jurisdiccionales, como medios de protección de los derechos humanos, son presentados con relativa flexibilidad, sin formalismos jurídicos, en contra de actos y omisiones de naturaleza administrativa o de cualquier servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, y resueltos ante instancias cuya naturaleza jurídica puede ser el mismo Constitucional Autónomo —tal es el caso de las Comisiones Nacionales de Derechos Humanos— o instancias de la administración pública. Los procedimientos se inician mediante la presentación del correspondiente escrito de queja para el análisis de la presunta violación de derechos humanos. En caso de existir, se emite la recomendación o resolución correspondiente. Una característica importante de dichos mecanismos es que los entes que los promueven y los procedimientos respectivos también se encuentran facultados para promover una cultura por el respeto y protección de los derechos humanos.

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ Sobre ambos mecanismos pueden consultarse: *La protección no jurisdiccional de*

el que se recurra a una de estas vías no jurisdiccionales, no imposibilita se incoen mecanismos de corte jurisdiccional.

La vía no jurisdiccional, constitucionalmente¹⁸ se caracteriza en atención a que, la realizan organismos específicos de protección de derechos humanos que conocen de quejas formuladas en contra de omisiones o actos de tipo administrativo provenientes de autoridad o servidor público, excepto tratándose del Poder Judicial de la Federación¹⁹ o de asuntos en materia electoral o jurisdiccional. Ante dichas quejas, se formulan recomendaciones que no son vinculantes; no obstante, a partir de la reforma constitucional de 2011, aquellas recomendaciones que no se acepten o cumplan por las autoridades o servidores públicos, deben ser fundadas y motivadas, así como, hacerse públicas las negativas; pudiendo ser llamados a comparecer ante la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente y en el ámbito de las Entidades Federativas ante las legislaturas de los estados; con el objeto de que se expongan las causas por las que se negaron a ceñirse a la recomendación.

En México, la vía no jurisdiccional de protección de los derechos humanos se divide en dos vías: la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y por sus paralelas en los estados la República, así como, en la Ciudad de México²⁰. Sin embargo, también existen otras instituciones mexicanas encargadas de proteger a los derechos humanos pero de manera especializada, como Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

sulta: Febrero 26. 2017, formato PDF, disponible en: http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/po2009/68718/68718_1.pdf, ISBN: 978-970-712-859-0. M. Castañeda. *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México. Colección de textos sobre derechos humanos*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2011, fecha de consulta, Febrero 26. 2017, formato PDF, disponible en: http://www.cdmorelos.org.mx/biblioteca/DH_80.pdf, ISBN: 978-607-821-33-3. J. Carpizo. "El sistema nacional no-jurisdiccional de defensa de los derechos humanos en México: Algunas preocupaciones", en *Cátedra Nacional de Derecho Jorge Carpizo. Reflexiones constitucionales*, UNAM-IIJ, México, 2014. L. R. González Pérez. "El sistema no-jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México", [en línea], *Revista IUS*, Volumen 5, número 28, diciembre 2011, fecha de consulta: Febrero 27. 2017, disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472011000200006&lng=es&nrm=iso, ISSN: ISSN 1870-2147. A. Alfonso Jiménez. "El Ombudsman en México: El sistema nacional de protección no jurisdiccional de los derechos humanos más grande del mundo", en *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Derechos humanos*, Tomo V, Volumen 1, UNAM-IIJ, México, 2015.

Artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el supuesto de que se presentara ante la CNDH una queja en contra de actos u omisiones de administrativas del Poder Judicial de la Federación, la enviará inmediatamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación o al Consejo de la Judicatura. Artículo 19 del Reglamento interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

L. R. González Pérez, *op. cit.*

(CONAPRED), la Procuraduría Agraria (PA), la Comisión Nacional de Arbitraje Médico (CONAMED) o la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF). Más adelante se abunda en el tema.

Comisión Nacional de Derechos Humanos

Breves antecedentes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Las referencias más remotas de la CNDH se encuentran en Suecia. En el año XVIII el rey Carlos XII facultó a *Hogste Ombusmannen* para ejercer las funciones monárquicas y de vigilancia para que los funcionarios públicos llevaran a cabo correctamente sus funciones y se cumpliera la ley²¹.

Es así que tiempo después (1809) la Constitución de ese mismo país incorporó el juicio *justitie ombudsman* con el objeto de controlar las actividades del gobierno a través de un funcionario independiente para otorgar protección a los ciudadanos de los actos de la administración pública²².

Tal fue la trascendencia de la figura del *ombudsman* que diversos países adoptaron, entre ellos, Finlandia (1909), Dinamarca (1953), Nueva Zelanda (1962), Noruega (1963)²³, Gran Bretaña, Francia, Italia, Canadá, Portugal, el nombre de promotor de la justicia (1976), España, bajo el título de defensor del pueblo (1978)²⁴, Costa Rica con la Procuraduría de los Derechos Humanos (1982), Argentina con el Consejo Deliberante y Guatemala con el Procurador de los Derechos Humanos (ambos en 1985)²⁵.

En México, se encuentran referencias históricas de protección de los derechos humanos. En 1847 Ponciano Arriaga fundó la "Procuraduría de los Pobres" en San Luis Potosí²⁶, en Colima se crea el "Procurador de Vecinos" aunque sin aplicación alguna. Su eficacia práctica se manifestó en la "Defensoría de los Derechos Universitarios" instituida en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

²¹ A. Gozaíni Osvaldo, citado por Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos*, [en línea], s. ed., México, 2008, p. 30, fecha de consulta febrero 14. 2017, http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/po2009/68718/68718_1.pdf

²² R. Gil Rendón, *ibidem*, pp. 30-31.

²³ H. Fix - Zamudio, *ibidem*, p. 32.

²⁴ *Ibidem*, p. 32.

²⁵ *Ibid.* p. 33.

²⁶ E. Álvarez Icaza Longoria. "Prospectiva del procedimiento no jurisdiccional de protección de los derechos humanos", [en línea], *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix - Zamudio en sus cincuenta años como investigador de derecho*, UNAM, México, 2008, p. 903, fecha de consulta: Febrero 18. 2017, disponible en <https://archi>

en 1985. Teniendo como antecedente este organismo, en diferentes estados de la República se establecieron rápidamente organismos protectores de los derechos humanos, como en Aguascalientes con la “Procuraduría de Protección Ciudadana” (1988), posteriormente convertida en la “Secretaría Ejecutiva de la Comisión de Derechos Humanos” (1990), o en el entonces llamado Distrito Federal con la “Procuraduría Social del Departamento” (1989). Pero el organismo representativo por excelencia es la CNDH creada por decreto presidencial en 1990²⁷.

Concepto

Actualmente la institución del *Ombudsman* se entiende como aquella destinada a brindar protección a las personas cuando se vean afectadas en sus derechos y garantías fundamentales en virtud de abusos o actos arbitrarios de las autoridades de la administración pública²⁸, misma que tiene a su cargo el ejercicio de “funciones o actividades realizadas por el Estado a través de sus instituciones, por medio de las cuales brinda servicios públicos básicos a la ciudadanía como agua potable, electricidad, atención a la salud, vías de comunicación, educación, etc.”²⁹. Entonces, la figura del *Ombudsman* persigue el objetivo de protección de los derechos humanos, al igual que las vías jurisdiccionales, pero de manera diversa. De acuerdo con Rojano, al tratar sobre el dilema de la configuración de las Comisiones y el *Ombudsman*, admite que esta última figura traducida

[...] en nuestro sistema jurídico como comisiones o procuradurías nacional o estatales de derechos humanos, es una institución que la sociedad mexicana ha aceptado como instrumento necesario para que el Estado de derecho sea realidad plena. Su misión fundamental es la de proteger al gobernado de todo abuso de autoridad, cualquiera que este sea y, por tanto, hacer respetar la dignidad del ser humano por quienes forman parte del servicio público gubernamental³⁰.

Desde la perspectiva normativa³¹ de la CNDH, el *Ombudsman* es “[...] un organismo público del Estado mexicano con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objeto esencial es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos

²⁷ H. Fix-Zamudio. “Ombudsman”, en *Diccionario jurídico mexicano*, tomo III, Porrúa, UNAM, México, 2004, pp. 2689-2690.

²⁸ J. Rodríguez O., *La figura del Ombudsman. Guía de acompañamiento a los pueblos indígenas como usuarios*, [en línea], IIDH – ASDI, s. ed., San José de Costa Rica, 2006, p. 11, , fecha de consulta: Noviembre 12. 2016, <http://www.corteidh.or.cr/tablas/22612.pdf>

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ J. C. Rojano Esquivel, “La Comisión de Derechos Humanos, un ente autónomo constitucional a redefinir”, [en línea], p. 565, fecha de consulta: Febrero 16. 2017, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1784/33.pdf>

³¹ Artículo 18 del Reglamento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

en el orden jurídico mexicano [...]” La Comisión Nacional de Derechos Humanos es también un órgano de la sociedad y defensor de ésta, y cuenta con autonomía, es decir, no adopta órdenes de servidores públicos o autoridades.

Doctrinariamente, el *Ombudsman* está representado “[...] por uno o varios funcionarios designados por el órgano parlamentario, por el Ejecutivo o por el Poder Judicial, que con el auxilio de personal técnico, poseen la función esencial de recibir, investigar las reclamaciones de los gobernados [...] realizadas por las autoridades administrativas no sólo por infracciones legales, sino que también [...] las afectaciones de derechos fundamentales [...]”³².

Esta figura, que también se le conoce con el nombre de defensor del pueblo, tiene las siguientes características primordiales³³:

- Independencia. Tanto de la sociedad civil como de los poderes públicos.
- Autonomía. Respecto de su organización interna conforme a sus reglamentos específicos.
- Agilidad y rapidez. En sus procedimientos y solución de controversias.
- Ausencia de formalidades y formalismos. En sus procedimientos y trámites.
- Designación rigurosa. A través de mecanismos legales.
- Naturaleza técnica y jurídica. Sin predisposiciones políticas o partidistas.
- Autoridad moral y honorabilidad de los titulares. Mediante la exigencia de ciertos requisitos legales.
- Resoluciones no vinculatorias. Se generan como recomendaciones.
- Informes periódicos y publicidad de estos. Se remiten a diversas instancias.

Cabe mencionar que el 6 noviembre del año 2018, el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo del Senado de la República, presentó una iniciativa para sustituir a la Comisión Nacional de Derechos Humanos por una Defensoría del Pueblo con el argumento de dotar de un marco jurídico eficiente a una institución que se comprometa con la protección de los derechos e intereses del pueblo. Se proponer, entre otras cosas, el carácter de vinculatorio a las recomendaciones que dicha Defensoría emita; conformar una jurisdicción nacional con representantes en los estados de la República Mexicana, así como “... La elección de la persona titular de la Defensoría del Pueblo, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de los representantes de la Defensoría del Pueblo de las entidades

³² H. Fix-Zamudio, *op. cit.*, p. 2686.

³³ R. M. Díaz López de Falcó. *El ombudsman de la salud en México*, [en línea], UNAM, México, 2014, pp. 97, 100 y 101, fecha de consulta 20 de febrero de 2017, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1784/33.pdf>

federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley³⁴.

Facultades y competencia

Como se mencionaba, la CNDH al ser un organismo constitucional garante de los derechos humanos, está facultada para conocer de quejas relacionadas con actos u omisiones administrativas llevadas a cabo por la autoridad o el servidor público.

No obstante, posee otras facultades³⁵ como:

1. A petición de parte o de oficio, puede investigar presuntas violaciones de derechos humanos cometidas: por autoridades administrativas federales o estatales, sea por acción u omisión, cuando los servidores públicos se nieguen a dar fundamento, a llevar a cabo las atribuciones legales relacionadas con los actos cometidos por particulares o agentes sociales, especialmente en casos de afectación a la integridad física de las personas, y en el supuesto de que algún agente social cometa ilícitos con la autorización o tolerancia de alguna autoridad.
2. Derivado de la queja o como resultado del ejercicio de la facultad de investigar de oficio, la CNDH formula recomendaciones públicas, sin ser vinculantes para las autoridades responsables de vulnerar derechos humanos. El mismo, presenta denuncias y quejas ante las autoridades específicas.
3. También decide en última instancia de las inconformidades relacionadas con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos gubernamentales y de aquellas que se refieran al incumplimiento de sus recomendaciones por parte de las autoridades locales.
4. Si el caso lo amerita, puede conciliar entre las autoridades presuntamente responsables y los quejosos.
5. Así mismo, cuenta con facultades relativas al estímulo de respeto de los derechos humanos; emprender, nacional e internacionalmente, su enseñanza, estudio y divulgación, o bien, desarrollar programas tendientes a la promoción de dichos derechos.
6. Vigila que en el sistema de reinserción penal mexicano se respeten los derechos humanos tomando en cuenta un estudio de diagnóstico que señale el estado que guardan.

Debe promover el cumplimiento en México de tratados internacionales en materia de derechos humanos, ratificados por él mismo, así como, proponer al Ejecutivo Federal, suscribir convenios en esta materia.

En relación a la igualdad entre hombres y mujeres, seguir, evaluar y monitorear.

Y finalmente, si se lo solicita el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Gobernador de algún estado, el Jefe de Gobierno o la Asamblea legislativa de la Ciudad de México, las legislaturas de las entidades federativas o por iniciativa propia, la CNDH puede investigar circunstancias de violaciones graves de derechos humanos.

Aun cuando la CNDH no conoce de actos u omisiones cometidos por el Poder Judicial de la Federación, sí es competente para tramitar quejas en contra de actos u omisiones de carácter administrativo de autoridades judiciales locales³⁶.

Tampoco conoce de asuntos jurisdiccionales ni electorales ni de disputas entre particulares, y no tiene competencia para participar en cuestionamientos acerca de la interpretación de la Constitución ni legales, que realicen particulares, autoridades o cualquier otra entidad; en su caso, sólo brindará guía jurídica o remitirá a las instancias específicas siempre y cuando no invada competencias³⁷.

La CNDH también es competente para conocer de quejas sobre posibles violaciones de derechos humanos de servidores públicos de organismos cuyas facultades están dirigidas a defender los derechos de los particulares, como la PA, el COFICO, la PROFEPA, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, el Tribunal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la CONAMED, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la CONDUSEF, el CONAPRED, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Por otra parte, la CNDH cuenta con la facultad de atracción, que no es otra que la competencia de un órgano para absorber un caso o juicio³⁸, esto es, si se reúnen ciertos requisitos, la CNDH atrae, tramite y resuelve una queja. Los requisitos a cubrir son: una presumible violación de derechos humanos cuyas características vayan más allá del interés del Estado, que repercutan en la opinión pública nacional, que sea especialmente grave y el organismo estatal en materia de derechos humanos pudiera tardar de manera excesiva en emitir su recomendación.

Artículo 8 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Preguntas frecuentes*, fecha de consulta: 16 de noviembre 2016, http://www.cndh.org.mx/Preguntas_Frecuentes

³⁴ Iniciativas XLIV, fecha de consulta 13 de diciembre de 2018, <http://infosen.senado.gob.mx/infosen64/index.php?c=Legislatura64&a=iniciativas>

³⁵ Artículo 8 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

³⁶ E. Díaz Vega. "Facultad de atracción en el Juicio Contencioso-Administrativo", en *Diccionario de Derecho Administrativo*, 2010, p. 100.

dación. Esta misma facultad puede ejercerla a solicitud del organismo cuando el titular esté impedido para conocer del asunto³⁹.

Por último, la CNDH es competente para conocer de asuntos en los que involucren autoridades o servidores públicos federales y de entidades federativas o municipios, o bien, de dos o más entidades federativas.

Estructura

Para el ejercicio de sus funciones la CNDH⁴⁰ se integra con un Consejo Presidente, una Secretaría Ejecutiva, seis Visitadores Generales, visitadores de oficio y personal profesional, técnico y administrativo.

El Presidente de la CNDH, en términos de lo que establece la ley en la materia debe cubrir los siguientes requisitos:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento.
- Estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos.
- Tener treinta y cinco años de edad cumplidos el día de su elección.
- Tener experiencia en materia de derechos humanos o actividades afines.
- No haber dirigido algún partido político nacional o estatal en el año anterior a su designación.
- No haber sido Secretario o Subsecretario de Estado, Procurador General de la República, Gobernador o procurador general de justicia de alguna entidad federativa o jefe de gobierno de la Ciudad de México, en el año anterior a su elección.
- Gozar de buena reputación y preferentemente tener título de licenciado en derecho.

Y en términos de lo que establece la Constitución General de la República, el Presidente de la CNDH posee las siguientes atribuciones:

- Presentar un informe anual de actividades ante los Poderes de la Unión.
- Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y de la Ciudad de México, y de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que quebranten los derechos humanos constitucionales e internacionales.

³⁹ Artículos 14 y 60, del Reglamento Interno y de la Ley de la CNDH, respectivamente.
⁴⁰ Vid. Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, <http://www.cndh.org.mx/Estructura>.

aprobar y emitir recomendaciones y acuerdos, producto de las investigaciones hechas por los visitadores.

Además, podrá acudir a la Cámara de Senadores, Comisión Permanente o legislaturas estatales, se cite a las autoridades responsables para exponer la causa de negativa de cumplir con sus recomendaciones.

Proponer una mejor protección de los derechos humanos en el país.

Finalmente, el Presidente es elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Una comisión de la primera Cámara propone al pleno de la misma una terna de candidatos para designarlo por un periodo de cinco años o ratificarlo por una sola vez. Previo a la propuesta, dicha comisión lleva a cabo una extensa exploración entre las organizaciones sociales que representan a los distintos sectores de la sociedad y entre los organismos públicos y privados promotores o defensores de los derechos humanos.

El Presidente también lo es del Consejo Consultivo, mismo que está integrado por diez mexicanos con reconocido prestigio en la sociedad, en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos y mínimo siete de ellos no deben ser servidores públicos. La elección de los diez consejeros, se ajusta a un procedimiento de consulta pública transparente, son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. Sus miembros son honorarios. Cada año los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo son sustituidos, excepto si fueron propuestos y ratificados para un segundo periodo. Así mismo, el Consejo designa, a propuesta del Presidente de mismo cargo, al Secretario Técnico.

El Consejo sesiona de manera ordinaria —cuando menos una vez al mes— y extraordinaria, siempre que se convoque por el Presidente de la CNDH o por tres de sus miembros. Las decisiones a las que se llegue se toman por la mayoría de votos de los miembros presentes.

Algunas de las facultades del Consejo consisten en la aprobación de normas internas de la CNDH; conocer tanto información presupuestal como aquella administrativa de asuntos en trámite o resueltos por la misma Comisión y aprobar oficialmente el resto de la República, por acuerdo del Presidente.

Por su parte, la Secretaría Ejecutiva, cuenta con las cinco áreas siguientes, a través de las cuales realiza estudios internacionales de derechos humanos y del derecho internacional de los derechos humanos.

- Coordinación de Asuntos Internacionales.
- Dirección de Cooperación Internacional.

- Dirección de Análisis y Divulgación.
- Dirección de Archivos.

Entre sus funciones principales se encuentran: plantear políticas generales sobre temas específicos al Consejo Consultivo, favorecer vínculos de colaboración ante instancias regionales y Organismos No Gubernamentales, impulsar actividades internacionales, cooperar e intercambiar información de experiencias con Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos en diversos países, así como con las Instituciones multilaterales y regionales de Derechos Humanos, y realizar informes para órganos internacionales de promoción y protección de los derechos humanos, en apoyo a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Por cuanto hace a las seis Visitadurías Generales, cada una de ellas tiene funciones y programas específicos atendiendo a temáticas especiales. En general, encargan de recibir, admitir o rechazar las quejas e inconformidades que se presentan ante la CNDH, conciliar entre las partes con el fin de solucionar el conflicto, siempre que la naturaleza de la violación a los derechos humanos no permita, investigar quejas e inconformidades que le sean presentadas o promover de oficio en caso de violaciones graves, y formular y someter a consideración del presidente de la CNDH proyectos de recomendación o acuerdos.

- Primera Visitaduría: se encarga de tres Programas Especiales: el de Personas Desaparecidas; el de Asuntos de la Mujer, la Niñez y la Familia, y el de Atención a Víctimas del Delito.
- Segunda Visitaduría: investiga y resuelve las quejas sobre presuntas violaciones a Derechos Humanos cometidas por autoridades federales, tales como: Administración General de Aduanas, Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional del Agua, Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Ferrocarriles Nacionales, Instituto Nacional Electoral, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, Instituto Politécnico Nacional, Petróleos Mexicanos, Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Secretaría de Educación Pública, entre otras.
- Tercera Visitaduría: coordina las acciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos con relación al Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, en el marco del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes —tratado internacional aprobado por la Asamblea General de la Organización

de las Naciones Unidas, mediante la Resolución A/RES/57/199, del 18 de diciembre de 2002—.

cuarta Visitaduría: realiza actividades relativas a los Programas de: Asuntos de la Mujer y de Igualdad entre Mujeres y Hombres; Quejas y Orientación de Inconformidades; Promoción de los Derechos Humanos de los Pueblos y Comunidades Indígenas, y Gestión de Beneficios de Libertad Anticipada para Indígenas.

quinta Visitaduría: es responsable de los Programas de: Atención a Migrantes, Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos contra la Trata de Personas, dependiendo de ella diez oficinas en diferentes ciudades: Tijuana, Baja California; Ciudad Juárez, Chihuahua; Nogales, Sonora; Reynosa, Tamaulipas; San Luis Potosí, San Luis Potosí; Coahuila de Zaragoza, Veracruz; Villahermosa, Tabasco; Ixtepec, Oaxaca; San Cristóbal de las Casas y Tapachula, Chiapas.

sexta Visitaduría: conoce de quejas en asuntos laborales, de seguridad social y de derechos ambientales y de aquellos casos relacionados con la facultad de la CNDH de investigar violaciones graves de derechos humanos a solicitud de los poderes ejecutivo o legislativo, federales o estatales o de oficio.

Cuando se trata de resolver asuntos, los Visitadores Generales tienen facultades especiales, tales como, solicitar a las autoridades o servidores públicos o funcionarios responsables de violaciones de derechos humanos, la presentación de informes o documentación adicionales, realizar visitas e inspecciones, citar a testigos, y solicitar a autoridades competentes que se tomen medidas precautorias o cautelares⁴¹ para impedir la realización irreparable de violaciones denunciadas, o bien, daños que sean de difícil reparación (arts. 39 y 40 de la Ley de la CNDH).

Finalmente, dentro de la estructura de la CNDH se encuentran otras áreas académicas, administrativas y técnicas para el mejor desempeño de sus funciones, tales como: Oficialía Mayor; Direcciones Generales de Comunicación, Quejas y Orientación, de Planeación y Análisis, de Información Automatizada, de Seguimiento de Recomendaciones y de Asuntos Jurídicos; Centro Nacional de Derechos Humanos, y Órgano Interno de Control.

⁴¹ De conformidad con el art. 116 del Reglamento Interno de la CNDH, “[...] se entienden por medidas precautorias o cautelares, todas aquellas acciones o abstenciones que el visitador general solicite a las autoridades competentes para que, sin sujeción a mayores formalidades, conserve o restituya a una persona en el goce de sus derechos humanos”.

Procedimiento

Es mediante la queja entendida esta como “[...] la solicitud que una persona realiza, ya sea de manera escrita, verbal o en lenguaje de señas, o incluso en sistema de escritura braille, para que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos investigue la presunta violación de derechos humanos por actos u omisiones provenientes de autoridades o servidores públicos administrativos federales. Cualquier persona, mexicana o extranjera, dentro de territorio mexicano, puede solicitar ante la CNDH que investigue una presunta violación de derechos humanos por actos u omisiones provenientes de autoridades o servidores públicos administrativos federales⁴³.

Si los quejosos o denunciantes no pueden identificar a dichas autoridades, el escrito será admitido, con la condición de que se realice la identificación en la investigación de los hechos. También puede suceder que el escrito sea inadmisión por ser manifiestamente improcedente o infundado, en cuyo caso la CNDH rechaza de inmediato; si la CNDH no es competente, se orienta al reclamante para que lo haga del conocimiento de quien corresponda resolver el caso. Una queja tiene el carácter de improcedente o infundado cuando se advierte mala fe, inexistencia de la pretensión o no vayan dirigidos expresamente a la CNDH, así como que esta circunstancia no es obstáculo para que la Comisión decida investigar el oficio la causa de la queja cuando considere como graves los actos presuntamente violados.

La queja puede ser presentado por la parte presuntamente agraviada, su representante, por parientes, vecinos de los afectados o menores de edad, siempre que los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero por las organizaciones no gubernamentales, cuando a las personas les sea imposible presentarla dadas sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales o incluso, en lengua indígena, pero nunca de manera anónima ya que se prevé la ratificación dentro de los tres días siguientes a su presentación, siempre y cuando el quejoso no se haya identificado ni haya firmado o estampado su huella digital cuando la presentó.

Así mismo, este escrito puede presentarse en forma escrita, verbal cuando la persona no sepa escribir o sea menor de edad, en lenguaje de señas o en sistema de escritura braille y podrá formularse por cualquier medio de comunicación electrónica, electrónica o telefónica. El plazo legal para la presentación de la queja es de un año contado a partir de que comenzaron los hechos violatorios, o bien, de que el quejoso tuvo conocimiento de los mismos. Excepcionalmente, cuando se

⁴³ CNDH, “Preguntas frecuentes”, *op. cit.*

⁴⁴ Vid. La Ley y Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

de infracciones graves a los derechos humanos, la CNDH tiene la facultad de ampliar dicho plazo mediante una resolución razonada. En el supuesto de violaciones de lesa humanidad, no se toma en cuenta el plazo.

Debe destacar que el presentar una queja ante la CNDH no afecta el ejercicio de los derechos y medios de defensa de los afectados, ni suspenden o interrumpen los plazos preclusivos, de prescripción o caducidad.

Una vez que la CNDH admita la instancia, lo hará del conocimiento de las autoridades señaladas como responsables, incluso, en casos urgentes, a través de comunicación electrónica, solicitándoles un informe que contenga antecedentes, fundamentos y motivaciones sobre los actos, omisiones o resoluciones que se le refieren en la queja e información que consideren necesaria, mismo que deberá presentarse dentro de un plazo de quince días naturales, o menos en casos urgentes al conocimiento de la CNDH, por los medios idóneos según el caso. Así mismo, con el fin de solucionar el conflicto, la CNDH intentará conciliar los intereses de las partes, respetando los derechos humanos, ordenando el archivo del expediente que se reabrirá si los compromisos no se han cumplido en un plazo de noventa días. Si las respectivas autoridades no rinden el informe o retrasan sin causa su presentación, se tendrán por ciertos los hechos, salvo prueba en contrario.

Una vez que se concluya la investigación, el Visitador General formula el proyecto de Recomendación o acuerdo de no responsabilidad cuando no se comprueban las violaciones de derechos humanos; una u otro deben contener un análisis de hechos, argumentos, pruebas, elementos de convicción y diligencias hechas con el objeto de determinar si las autoridades violaron o no derechos humanos por actos u omisiones inadecuadas, ilegales, injustas, erróneas o irrazonables. En su caso, no hayan dado respuesta a lo solicitado por los interesados en el plazo legal establecido, así mismo, el proyecto de Recomendación debe indicar las medidas necesarias para restituir los derechos fundamentales de los afectados y, en su caso, para reparar los daños y perjuicios causados. La consideración final de ambos proyectos la tiene el Presidente.

La Recomendación (figura 2), en contra de la cual no procede ningún recurso, tiene el carácter de pública pero no es imperativa para la autoridad responsable en el sentido de que no anula, ni deja sin efecto o modifica los actos o resoluciones en contra de los que fue presentada la denuncia. En ese sentido, lo que la autoridad referida debe hacer es informar a la CNDH si acepta la recomendación dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación y dentro de otros quince días hábiles, remitir las pruebas de que cumplió con lo recomendado.

No obstante, en el supuesto de que las recomendaciones no fueran aceptadas o cumplidas el servidor público o autoridad deben hacer pública, fundar y motivar su negativa y comparecer ante la Cámara de Senadores o, en su caso, ante la Cámara Permanente, para explicar la causa de su negativa, con el objeto

- g) No existir ya materia para continuar el expediente de queja, y
- h) Conciliación.

Si el expediente concluye en virtud de la emisión de la Recomendación por parte de la CNDH, se notifica tanto al quejoso como a la autoridad o servidor público responsables con el objeto de que adopte medidas para cumplir con lo recomendado, publicándose en la Gaceta, boletín de prensa y página Web de la CNDH.

Los requisitos básicos que contiene una recomendación son:

- a) Descripción de hechos violatorios de derechos humanos y evidencias de la violación de los mismos.
- b) Descripción tanto de la situación jurídica provocada por la violación de derechos humanos, como el contexto de los hechos.
- c) Razonamientos lógico-jurídicos y de equidad y análisis de evidencias que sustentan los que descansa la violación de derechos humanos reclamada.
- d) Recomendaciones específicas a la autoridad para la reparación de la violación a derechos humanos y, en su caso, sancione a los responsables.

Una vez emitidas las Recomendaciones, el Coordinador General de Seguimiento de Recomendaciones y de Asuntos Jurídicos y el personal adscrito a la Unidad de Seguimiento de Recomendaciones, como Visitadores Adjuntos, realizan el seguimiento a las mismas, dando a conocer al Presidente de la CNDH el estado que guardan las recomendaciones: no aceptada; aceptadas: con pruebas de cumplimiento total, parcial o sin pruebas de cumplimiento; o no aceptadas: insatisfactorio, en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento o aceptación, cuyo cumplimiento reviste características especiales, y por último en tiempo para ser contestadas.

El seguimiento se cierra cuando se extinguieron las posibilidades reales de cumplimiento considerando el estado en el que se concluye.

Comisiones Estatales de Derechos Humanos

Tal y como se mencionaba al inicio de este apartado, cada uno de los estados de la República Mexicana y la Ciudad de México, cuentan con una Comisión Estatal de Derechos Humanos encargada de proteger, defender, promover, estudiar y divulgar a los derechos humanos. Al igual que la CNDH, para el desarrollo y cumplimiento de sus funciones cuentan con órganos y estructura administrativa específica, tales como: Presidente, Consejo, Secretarios, Visitadores, directores, etc. Ninguna de las Comisiones Estatales recibe instrucciones de alguna autoridad o servidor público. Y su competencia se actualiza en atención al lugar donde ocurrieron los hechos, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los Derechos Humanos cuando éstas fueren atribuibles a autoridades o servidores públicos.

del estado o municipio, tratándose de entidades federativas, o bien, en la Ciudad de México.

Sin embargo, si el organismo estatal incumple sus funciones, se puede acudir a la CNDH. Existen dos recursos a través de los cuales se tramitan tales incidentes: queja e impugnación, analizados a continuación:

La queja procede tanto por las omisiones de un organismo local en un expediente cuando hubiera causado un perjuicio grave al quejoso y provoque efectos negativos, como por el resultado final, como por la inactividad manifiesta del organismo local.

El escrito de queja debe ser interpuesto ante la CNDH dentro de los treinta días siguientes en que el quejoso tuvo conocimiento de la omisión del organismo local, en su caso, dentro de los seis meses posteriores a la inactividad manifiesta, con aporte de pruebas documentales; debe ser suscrito por los quejosos o agraviados, expresándolas acciones u omisiones atribuidas al organismo local y la inactividad manifiesta del organismo local durante seis meses desde que se interpuso la queja; así mismo, debe señalar las actuaciones u omisiones recurridas al organismo local, indicando los agravios originados al quejoso. Cabe señalar que es requisito indispensable que no se haya dictado una Recomendación por parte del organismo local.

Ahora bien, el sentido de la resolución que dicte la CNDH, puede consistir en la Recomendación al organismo local para que modifique o revoque su determinación y subsane la omisión o inactividad en que incurrió; un documento de responsabilidad al organismo local porque los agravios fueron falsos o infundados; un acuerdo de atracción del expediente de queja; o bien, en el desechamiento del expediente, quedar sin materia, sea improcedente o infundado.

Por su parte, el recurso de impugnación procede en contra de: Las resoluciones definitivas dictadas por un organismo local que le ocasionen algún perjuicio al quejoso, entendiéndose por dicha resolución, cualquier manera de conclusión de expediente; las Recomendaciones dictadas por organismos locales, cuando desde la perspectiva del quejoso no reparen debidamente la violación de derechos humanos; un cumplimiento deficiente o insatisfactorio de la autoridad de una recomendación emitida por un organismo local; o bien, en la no aceptación, expresada por la autoridad, de recomendación emitida por un organismo local.

La impugnación debe ser interpuesta por escrito ante el órgano local con un escrito detallado de los agravios, fundamento legal y pruebas documentales; el escrito, debe estar suscrito por los quejosos o agraviados en el procedimiento de queja ante el respectivo organismo local, dentro de un plazo de treinta días corridos a partir de la notificación del acuerdo de conclusión o de la aceptación de la recomendación, o bien de que el quejoso conozca sobre la resolución definitiva de la autoridad del cumplimiento de la recomendación.

La CNDH, ante un escrito de impugnación puede confirmar la resolución definitiva del organismo local de derechos humanos; declarar la suficiencia del cumplimiento de la Recomendación formulada por el organismo estatal o federal; modificar la Recomendación; o, finalmente, declarar de insuficiente el cumplimiento de la Recomendación emitida por el organismo local para la autoridad local. La CNDH formula una Recomendación a dicha autoridad por el informe acerca de su aceptación y cumplimiento.

Para ninguno de los dos recursos mencionados se admite alguna otra impugnación.

Al igual que en las recomendaciones emitidas por la CNDH en atención a las quejas, en las recomendaciones que emanen de un recurso de queja o impugnación, dirigidas tanto a las Comisiones locales como a autoridades, se informará acerca del cumplimiento de la resolución dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, contando con otro plazo igual para remitir documentos que avalen el cumplimiento. Sin embargo, en el supuesto de que se remitieran, además de hacerse público el hecho, la CNDH tiene la facultad de atracción del expediente para la investigación y el envío a la autoridad correspondiente, según corresponda, de la Recomendación, documento de no responsabilidad o la determinación que corresponda.

Otros organismos

Aunado a las Comisiones locales y a la CNDH, en México hay otras instituciones encargadas de proteger a los derechos humanos de manera especializada. A continuación se señalan dichos órganos especiales de protección de derechos humanos con algunas notas distintivas.

Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO). Su propósito es la protección de los derechos de los consumidores para garantizar que las relaciones comerciales sean, además de equitativas; un fortalecimiento en el consumo responsable⁴⁷.

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA). Garantiza la protección de los recursos naturales y el capital natural haciendo especial énfasis en el enfoque preventivo así como en las acciones de participación social⁴⁸.

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED). Sus funciones principales son la promoción de medidas y políticas que favorezcan al desarrollo social y cultural, así como, garantizar el derecho a la igualdad⁴⁹.

Procuraduría Agraria (PA). Defiende los derechos de los sujetos agrarios, es decir, de ejidos, comunidades, ejidatarios, poseionarios, avocindados, jornaleros y pequeños propietarios⁵⁰.

Comisión Nacional de Arbitraje Médico (CONAMED). A través de la cual puede presentar queja por actos u omisiones originados por la prestación de servicios médicos, específicamente aquellos que se derivan del diagnóstico, el tratamiento, la cirugía, etcétera; del médico o prestador de servicios de salud; de una irregularidad en el servicio médico, una negación del servicio, un error técnico, mala práctica médica, una imprudencia, una negligencia o impericia, etc⁵¹.

Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF). Su propósito es la promoción y difusión de la transparencia y cultura financiera con el objeto de que se tomen decisiones óptimas relacionadas con los productos y servicios brindados en el sistema financiero mexicano y, además, brindar protección y defensa de los derechos de los interesados en las instituciones financieras⁵².

Responsabilidad política. Juicio Político

Aunado a los mecanismos directos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos, en México existen otras dos vías a través de las cuales los servidores públicos⁵³ pueden ser sometidos en el caso de que violenten o no protejan los derechos humanos; procedimientos, que si bien no son directos, también pueden ser concebidos como mecanismos alternos de protección de derechos humanos.

⁴⁷ Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, fecha de consulta: Octubre 26. 2016, http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=38&id_opcion=15&op=15

⁴⁸ Procuraduría Agraria, fecha de consulta: Octubre 31. 2016, <http://www.pa.gob.mx/pa/conoce-conoce.html>

⁴⁹ Comisión Nacional de Arbitraje Médico, fecha de consulta: Octubre 31. 2016, <https://www.gob.mx/conamed/acciones-y-programas/nuestros-servicios-43613>, fecha de última actualización de la página 13 de septiembre de 2016.

⁵⁰ Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, fecha de consulta: Octubre 15. 2016, <http://www.gob.mx/condusef/que-hacemos>

⁵¹ De acuerdo con la Ley General de Responsabilidades Administrativas, los servidores públicos son "Las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal y local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política

⁴⁷ Procuraduría Federal del Consumidor, fecha de consulta: Octubre 25. 2016, <http://www.gob.mx/profeco/acciones>

⁴⁸ Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, fecha de consulta: Octubre 23. 2016, <http://www.profepe.gob.mx/>

linar responsabilidad a los servidores públicos en el caso de que violenten o no protejan los derechos humanos.

Fuentes

- Alfonzo Jiménez, Armando. "El Ombudsman en México: El Sistema Nacional de Protección Jurisdiccional de los Derechos Humanos más grande del mundo", en *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, Tomo V, Volumen 1, UNAM-IIJ, México, 2015.
- Armenta Hernández, Gonzalo – Mariscal Ureta, Karla Elizabeth, Alfonso Jiménez, Armando. "Acciones colectivas, una visión de Jorge Carpizo", en *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*.
- Braze Camazano, Joaquín. "Acción de Inconstitucionalidad", en *Diccionario de Derecho Procesal, Constitucional y Convencional*, Tomo I, Poder Judicial de la Federación. Consejo de la Judicatura. UNAM. IIJ, México, 2014.
- Carbonell Sánchez, Miguel; Fix-Fierro Hector; y Valadés Diego. *Derechos humanos*, Tomo III, UNAM-IIJ, México, 2015.
- Castillo González, Leonel; Murillo Morales, Jaime. *Acciones Colectivas. Reflexiones desde la Jurisprudencia*, Consejo de la Judicatura Federal – Instituto de la Judicatura Federal, México, 2014.
- Del Rosario Rodríguez, Marcos Francisco. "Control de Constitucionalidad", en *Diccionario de Derecho Procesal, Constitucional y Convencional*, Tomo I, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (Coords.), Poder Judicial de la Federación. Consejo de la Judicatura. UNAM. IIJ, México, 2014.
- Díaz Vega, Silvia Eugenia. "Facultad de atracción en el Juicio Contencioso-Administrativo", en *Diccionario jurídico mexicano*, tomo II, Porrúa – UNAM, México, 2004.
- Ferrer Mac Gregor, Eduardo. "Amparo", en *Diccionario de Derecho Procesal, Constitucional y Convencional*, Tomo I, Poder Judicial de la Federación. Consejo de la Judicatura. UNAM. IIJ, México, 2014.
- Fix-Zamudio, Héctor. "Ombudsman", en *Diccionario jurídico mexicano*, Tomo III, Porrúa, UNAM, México, 2004.
- García Belaunde, Domingo. "Jurisdicción Constitucional", en *Diccionario de Derecho Procesal, Constitucional y Convencional*, Tomo II, Poder Judicial de la Federación. Consejo de la Judicatura. UNAM. IIJ, México, 2014.
- Lelo de Larrea, Zaldívar. "Juicio de Amparo", en *Diccionario de Derecho Procesal, Constitucional y Convencional*, Tomo II, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo et al, (Coords.), Poder Judicial de la Federación. Consejo de la Judicatura. UNAM. IIJ, México, 2014.
- Martínez Ramírez, Fabiola. "Controversia Constitucional", en *Diccionario de Derecho Procesal, Constitucional y Convencional*, Tomo I, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo et al, (Coords.), Poder Judicial de la Federación. Consejo de la Judicatura. UNAM. IIJ, México, 2014.
- Nieto Castillo, Santiago. "Juicio de Revisión Constitucional Electoral", en *Diccionario de Derecho Procesal, Constitucional y Convencional*, Tomo II, Poder Judicial de la Federación. Consejo de la Judicatura. UNAM. IIJ, México, 2014.
- Nieto Castillo, Santiago. "Juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano", en *Diccionario de Derecho Procesal, Constitucional y Convencional*, Tomo II, Poder Judicial de la Federación. Consejo de la Judicatura. UNAM. IIJ, México, 2014.
- Mayo y Salmorán, Rolando. "Responsabilidad", en *Diccionario jurídico mexicano*, Tomo III, Porrúa-UNAM, México, 2004.
- Longoria, Emilio, "Prospectiva del procedimiento no jurisdiccional de protección de los derechos humanos", [en línea], *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix – Zamudio en sus cincuenta años como investigador de derecho*, UNAM, México, 2008, fecha de consulta: Febrero 18. 2017, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2561/2.pdf>
- Los dos mecanismos pueden consultarse: *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos* [en línea] Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2008, fecha de consulta: febrero 26. 2017, formato PDF, disponible en: http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/po2009/68718/68718_1.pdf, ISBN: 978-970-712-859-0.
- Miranda, Mireya, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México. Colección de textos sobre derechos humanos*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2011, fecha de consulta, Febrero 26. 2017, formato PDF, disponible en: http://www.cdhmorelos.org.mx/biblioteca/DH_80.pdf, ISBN: 978-607-821-33-3.
- Pérez, Luis Raúl, "El sistema no-jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México", [en línea], *Revista IUS*, Volumen 5, número 28, diciembre 2011, fecha de consulta: Febrero 27. 2017, disponible en: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci-text&pid=S1870-21472011000200006&lng=es&nrm=iso>, ISSN: ISSN 1870-2147.
- Ramos López de Falcó, Rosa María, *El ombudsman de la salud en México*, [en línea], UNAM, México, 2014, fecha de consulta 20 de febrero de 2017, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3709/15.pdf>
- Ramos Frausto, Abelardo, *El juicio político*, [en línea], Cuadernos de la Judicatura, Año II, Número II, Zacatecas, México, 2001, fecha de consulta: Marzo 10. 2017, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1758/4.pdf>
- Ramos, Néofito, citado por Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos*, [en línea], s. ed., México, 2008, fecha de consulta: febrero 14. 2017, http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/po2009/68718/68718_1.pdf
- Ramos Ramos, Néofito, *Breve análisis de la regulación de las acciones colectivas*, [en línea], fecha de consulta marzo 2017. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3177/7.pdf>
- Rodríguez O., Javier, *La figura del Ombudsman. Guía de acompañamiento a los pueblos indígenas como usuarios*, [en línea], IIDH – ASDI, s. ed., San José de Costa Rica, 2006, fecha de consulta: Noviembre 12. 2016, <http://www.corteidh.or.cr/tablas/22612.pdf>
- Rubio Esquivel, José Carlos, "La Comisión de Derechos Humanos, un ente autónomo constitucional a redefinir", [en línea], fecha de consulta: Febrero 16. 2017, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1784/33.pdf>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Preguntas frecuentes*, fecha de consulta: Noviembre 16. 2016, http://www.cndh.org.mx/Preguntas_Frecuentes
- Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, fecha de consulta: Octubre 15. 2016, <http://www.gob.mx/conducef/que-hacemos>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos, "Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta", Tomo VIII, Novena Época, Diciembre de 1998, tesis P. XCVII/98, materias administrativa y constitucional, tesis jurisprudencial, fecha de consulta: Febrero 24. 2017, <http://200.38.163.17/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=10000000000&Expresion=Es%20improcedente%20el%20amparo%20en%20contra%20de%20la%20declaratoria%20de%20incompetencia&Dominio=Rubro,Texto>