

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA  
METROPOLITANA UNIDAD XOCHIMILCO**

**División de Ciencias Sociales y Humanidades**

EFICACIA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS  
HUMANOS, A LA LUZ DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN  
MATERIA DE DERECHOS HUMANOS DEL 2011.

T R A B A J O     T E R M I N A L  
P A R A   O B T E N E R   E L   T Í T U L O     D E  
**L I C E N C I A D O   E N   P O L Í T I C A   Y   G E S T I Ó N   S O C I A L**  
P   R   E   S   E   N   T   A:  
**E L I   O B E D   B A U T I S T A   M E N D É Z**

Asesor:  
ARTURO SOTELO GUTIERREZ

*Agradecimientos:*

*Agradezco a Dios por permitirme culminar*

*A mis padres Juana Méndez y Salvador Bautista*

*A mi hermano Erick Bautista y mi hermana Sinaí Bautista*

*A mis tíos Lilia Bautista y Juan Ramírez*

*A mis primos Andrés Ramírez y Rodrigo Ramírez*

*A mis amigas y amigos que estuvieron a lo largo de mi carrera*

*A mi asesor el Dr. Arturo Sotelo Gutiérrez*

*A la Universidad Autónoma Metropolitana*

## Contenido

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	4
<b>CAPÍTULO PRIMERO</b> .....	7
<b>MARCO HISTÓRICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS ANTES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 2011</b> .....	7
1.1. Antecedentes .....	7
1.2. Consolidación.....	9
1.3. Postura de la CNDH ante la situación de los DDHH en México.....	11
1.3.1. Comparativo con organismos internacionales y casos nivel de desempeño, nivel de desempeño y percepción .....	13
1.3.2. Nivel de percepción por parte de la sociedad. ....	16
1.4. La Reforma Constitucional de Derechos Humanos .....	18
<b>CAPITULO SEGUNDO</b> .....	24
<b>EFICACIA DE LAS RECOMENDACIONES EN EL MARCO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL</b> .....	24
2.1. Conceptualización de eficacia.....	24
2.2. Las recomendaciones como mecanismo de protección a los derechos humanos .	27
2.3. Eficacia de las recomendaciones de la CNDH antes de la reforma 2011 .....	29
2.4. Eficacia de las recomendaciones de la CNDH después de la reforma 2011 .....	33
2.5. Recomendaciones por violaciones graves a los derechos Humanos .....	38
2.6. Nivel de eficiencia de las recomendaciones por violaciones graves a DDHH .....	45
2.7. A manera de reflexión.....	49
<b>CAPITULO TERCERO</b> .....	51
<b>EFICACIA DE LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD</b> .....	51
3.1. El control constitucional y breves antecedentes de la Acción de Inconstitucionalidad. ....	51
3.2. La CNDH y las Acciones de Inconstitucionalidad como mecanismo de protección de los derechos humanos.....	55
3.2. Nivel de eficacia.....	57
3.2.2. Tipos de resoluciones.....	60
3.3. A manera de reflexión.....	64
<b>CAPITULO CUARTO</b> .....	65
<b>RETOS DEL SISTEMA NO JURISDICCIONAL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS.</b> .....	65
4.1. Las recomendaciones.....	65
4.1.1. Sobre las violaciones graves a DDHH .....	71

4.2. Las acciones de Inconstitucionalidad.....	71
4.3. Algunos retos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos .....	73
4.3.1. Autonomía política .....	74
4.3.2. Publicidad y apertura .....	75
4.3.3. Otros retos .....	76
<b>Conclusiones</b> .....	<b>78</b>
<b>BLIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>81</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>87</b>

## INTRODUCCIÓN

El Estado permanece sujeto a fines y tareas, cuando hablo de fines del Estado me refiero *inter alia* garantizar la seguridad de la población, promover el desarrollo económico y social, que a su vez tienen la finalidad de satisfacer las necesidades colectivas y lograr el bienestar social, todo dentro de una democracia de ciudadanía. Pero sólo puede hacerse realidad si la población ejerce sus derechos humanos de manera plena e integral. Así pues, puedo afirmar que la finalidad y razón del Estado es proteger y defender las libertades y los derechos fundamentales.

El Estado Mexicano ha reafirmado su razón de ser con la coyuntural Reforma Constitucional de Derechos Humanos en junio del 2011, con la que se tuvieron cambios sustanciales en el sistema jurídico mexicano y en el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, puesto que se implementan nuevos principios para el actuar de las autoridades y del organismo reconocido constitucionalmente para la protección de los derechos humanos: la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

Dicha Comisión Nacional, desde hace más de 30 años tiene la misión de promover y proteger los derechos humanos en el país. Para cumplir con esa misión, realiza diferentes actividades: como el recibir quejas, impugnar Acciones de Inconstitucionalidad, formular Recomendaciones públicas no vinculatorias encaminadas a las autoridades en relación con actos u omisiones que se presuman violan un derecho reconocido por el Estado mexicano.

No obstante, la CNDH no ha estado exenta de múltiples críticas sobre su desempeño: algunas opiniones se pronuncian sobre la necesidad de otorgarle “más dientes” para que cumpla cabalmente sus funciones, otras más critican severamente la eficacia y utilidad del organismo.

Ante este panorama, el presente trabajo de investigación plantea realizar una descripción cualitativa y cuantitativa de la eficacia de las Recomendaciones y Acciones de Inconstitucionalidad de la CNDH, ya que a juicio de quien sustenta son los mecanismos por excelencia que pueden determinar el nivel de eficacia de este Organismo.

Dentro del actual trabajo, en un primer momento se expondrá un marco histórico del sistema no jurisdiccional de protección, partiendo de sus antecedentes, su eventual desarrollo y consolidación como organismo autónomo constitucional, así como de una recopilación de la perspectiva nacional e internacional sobre el papel que ha desempeñado ante el contexto de los derechos antes de la reforma del 2011.

En una segunda instancia ahondaremos sobre el concepto rector de la investigación: la eficacia, aportando un análisis sobre lo que se entiende de este, y de su clasificación en los organismos como la CNDH. Este estudio conceptual nos permitirá entender el rumbo del trabajo, puesto que en líneas subsecuentes se analizará el nivel de eficacia de las Recomendaciones emitidas a través de su seguimiento y el nivel de cumplimiento por parte de las autoridades recomendadas (total, parcial, etc.), no sin antes dejar en claro en qué consisten dicho mecanismo recomendatorio. Aunado a ello, muestro un análisis de las recomendaciones por violaciones graves a derechos humanos, ya que considero que son fundamentales para un estudio más amplio sobre la eficacia de la Comisión Nacional. No está demás, ya que su relevancia recae en la magnitud e impacto de los actos realizados por el Estado o aquiescencia de este.

En el tercer capítulo, entra en escena el estudio que determina el nivel de eficacia de las Acciones de Inconstitucional promovidas por la Comisión Nacional. Puesto que es un medio para impugnar leyes aprobadas por el congreso federal o locales que presuponen violaciones a derechos consagrados y reconocidos por la constitución. Desde luego proporcionaré un marco de referencia que nos permita entender de mejor forma este mecanismo y del porque es un medio de impugnación y contrapeso.

En el último y cuarto apartado, se muestra algunos retos y propuestas para la CNDH que valen la pena considerar, con lo que se pretende someter a consideración del lector posturas que permitan situar la eficacia de este Organismo, y en efecto tener una postura más crítica del mismo y un análisis que contribuya a la discusión.

Así pues, las siguientes líneas están motivadas por: el contexto complicado por el que atraviesan los derechos humanos de todos y cada uno de nosotros; y

ciertamente analizar a la institución de estudio por medio del nivel de eficacia de los antes mecanismos con los que cuenta, en el marco de diez años de la implementación de la citada reforma.

# **CAPÍTULO PRIMERO**

## **MARCO HISTÓRICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS ANTES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 2011**

### **1.1. Antecedentes**

La protección y defensa de los derechos humanos es una responsabilidad que los Estados han asumido paulatinamente, a través de la promulgación de decretos, leyes, constituciones, instituciones, etcétera que son reflejo de las necesidades y exigencias de los individuos, o bien representan los intereses de factores reales de poder.

La existencia de mecanismos de protección de los DDHH, en específico de grupos, órganos, instituciones u organizaciones tanto de la sociedad civil como del propio Estado, es una manera de dar respuesta a las nuevas demandas que se revelan en el marco de fenómenos intrínsecos de una sociedad cambiante.

En México el Estado ha creado entes con la finalidad de dar seguridad jurídica al ramo de los Derechos Humanos (DDHH). Esto se remonta con la creación de la Procuraduría de los Pobres en 1847 en el Estado de San Luis Potosí, considerada como el antecedente más remoto de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante CNDH, Comisión, Comisión Nacional, Organismo o Institución). Sin embargo, la Procuraduría de los Pobres no contaba con independencia y autonomía, propiedades fundamentales en las instituciones de promoción y protección de DDHH(Castañeda, 2015).

A mediados del siglo XX, surgieron otras instituciones protectoras de determinados derechos, como el caso de la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) en 1975, para la defensa de los derechos de los consumidores. Nació como un organismo descentralizado, con personalidad y patrimonios propios, pero no es un organismo constitucional autónomo. (Castañeda, 2015)

En 1985, dentro de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) se establece la Defensoría de los Derechos Universitarios, un órgano independiente

de la jurisdicción de la Universidad Nacional Autónoma de México (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2017). A pesar de que su competencia y jurisdicción se limitaba a la protección de los derechos de los universitarios, es prueba de las exigencias de los estudiantes para hacer valer sus derechos.

Vale mencionar otras instituciones parecidas, como la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en Nuevo León, en 1979, la Procuraduría de Vecinos de la Ciudad de Colima, en 1983, la Procuraduría para la Defensa del Indígena en el estado de Oaxaca, en 1987, la Procuraduría de Protección Ciudadana de Aguascalientes, en 1988, la Procuraduría Social de la Montaña de Guerrero (primer caso de Ombudsman<sup>1</sup> en México a nivel municipal), en 1989, y el entonces departamento del Distrito Federal estableció la Procuraduría Social en 1989, entre otras. (Estrada, 1994)

Es evidente que, la creación de órganos protectores de las actuaciones de los funcionarios se desarrolla a lo largo del país e incluye instituciones de los tres órdenes de gobierno.

No obstante, la instauración de un órgano más sólido que atendiera las quejas administrativas sobre violaciones de los DDHH, es a partir de la publicación del nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación en el Diario Oficial de la Federación (DOF) en febrero de 1989, con el cual se creaba la Dirección General de Derechos Humanos. (Estrada, 1994)

En consecuencia, el 6 de junio de 1990, por decreto presidencial nace la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, cuya principal función consistió en:

“Hacer las recomendaciones y en su caso las observaciones que resulten pertinentes a las autoridades administrativas del país sobre violaciones a los derechos humanos”. (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2017)

---

<sup>1</sup> Para efectos de este trabajo de investigación el término ombudsman se referirá a la comisión nacional como a las comisiones estatales de derechos humanos.

Posteriormente, por medio de la reforma constitucional del 28 de enero de 1992, se agrega el apartado B al artículo 102, estableciéndose el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, y un parteaguas normativo que evolucionara al largo de los últimos treinta años.

Aunado a los antecedentes institucionales de la CNDH, existieron factores internos y externos que incentivaban la creación de este organismo con ciertas atribuciones. Como las víctimas colaterales y los excesos cometidos en la lucha contra el narcotráfico en los años ochenta, convirtiéndose en el impulso crónico para que el estado tomara cartas en el asunto y poder cesar esa situación de auténtica exigencia social.

En ese contexto, se suma la cuestionable elección del expresidente Carlos Salinas de Gortari. Todo aquello atrajo fuertes críticas y presiones tanto a nivel nacional como internacional(Bernal Ballesteros, 2015).

María Ballesteros sostiene que:

“...el nacimiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos estuvo enmarcado fundamentalmente por la necesidad del gobierno, especialmente del presidente de aquel entonces, de ganar el crédito y la legitimidad que venía perdiendo.”(Bernal Ballesteros, 2015, p. 187)

Aunque la creación de la CNDH respondía hasta cierta forma a las exigencias del contexto y a la presión internacional, la institución se enfrentó al desconocimiento y al escepticismo. Existieron opiniones que cuestionaban que el ejecutivo designara al presidente de la CNDH porque ponía en tela de juicio su autonomía, además se señaló que el decreto mediante se creó fue expedido sin un marco jurídico inmutable(Carpizo, 2008). Pese a eso, su creación tuvo gran aceptación en la mayoría de las organizaciones no gubernamentales (ONG's), que inclusive se comprometieron a cooperar con dicha institución.(Bernal Ballesteros, 2015)

## **1.2. Consolidación**

El perfeccionamiento de la Comisión Nacional está marcado por un largo periodo de reformas. Como ya se ha mencionado este ente se estableció en un primer

momento como un **órgano desconcentrado** de la Secretaría de Gobernación (1990).

La siguiente etapa, se presenta como un organismo **descentralizado** (1990-1992), con personalidad jurídica y patrimonio propio. Puesto que con la adición del apartado B al 102 constitucional y la publicación de su Reglamento Interno en noviembre de 1992, se le otorga un pleno respaldo jurídico.

En la reciente Ley de la CNDH, se define que el objeto esencial del organismo es “la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano”(Bernal Ballesteros, 2015).

Con estos avances, llegamos a la tercera etapa de cambio de la CNDH. Gracias a la reforma constitucional de septiembre de 1999, en la cual se modificaron sustancialmente ciertos aspectos de la institución, y dentro de este cambio se le da **plena autonomía** del organismo hasta nuestros días.

Puesto que en la práctica ya contaba con autonomía de gestión, con la anterior reforma se le atribuye autonomía presupuestaria, toda vez que su proyecto de presupuesto no puede ser modificado por el Ejecutivo y para el nombramiento de del titular y de los consejeros se requiere de por lo menos dos terceras partes del voto de los senadores presentes. Por otra parte, se establece la obligación de la CNDH de rendir un informe anual de actividades para dar a conocer si ha cumplido con sus atribuciones.(Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2017)

Al asumir esta naturaleza, queda reconocido que la función de protección y defensa no jurisdiccional de los DDHH representan un elemento intrínseco para el estado democrático mexicano. Por su parte el primer titular electo, Jorge Carpizo Mc Gregor reconoció:

“...al adquirir rango constitucional la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, no intenta convertirse en súper tribunal, no en peligro y tampoco pretende rebasar la legalidad institucional en su lucha por la dignidad del hombre”.(Bernal Ballesteros, 2015, p. 195)

Posteriormente en septiembre del 2006 se hizo una reforma al inciso g) de la fracción II del artículo 105 constitucional, con lo que se añadió una atribución a la Comisión y sus organismo estatales, que consistía en interponer *acciones de inconstitucionalidad* ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), este tipo de acción tiene la finalidad de impugnar leyes federales, estatales y del entonces distrito federal, así como tratados internacionales, que vulneren los derechos humanos establecidos en la carta magna (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2017).

En suma, podemos decir que hoy en día la CNDH es el organismo público autónomo encargado de la protección no jurisdiccional y promoción de los derechos humanos en México. Que se encuentra regulada por la LCNDH y su reglamento interno, y que tiene base constitucional por el apartado de B del artículo 102.

He de mencionar que a partir de la figura del organismo nacional existen treinta y dos comisiones estatales, así como la creación de organismos descentralizados que se especializan en la protección y defensa de determinados derechos, como lo son: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED); Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (CONADIS); Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES); Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE); Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF); Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (PRODECON), etcétera.

### **1.3. Postura de la CNDH ante la situación de los DDHH en México**

Al margen de los cambios normativos de la CNDH, a lo largo de sus primeros 20 años, es de esperarse que con las atribuciones que contaba se tuviera una mejor perspectiva de esta institución y del estado en su responsabilidad de proteger y defender los derechos en México, sin embargo, la experiencia de ciudadanía y los datos de organizaciones nacionales como internaciones evidenciaron todo lo contrario.

En el año 2008 la organización no gubernamental dedicada a la investigación, defensa y promoción de los derechos humanos *Human Rights Watch* (HRW) dio a

conocer su informe titulado “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México: Una evolución Crítica”, en donde se analizó el desempeño de la CNDH, y una de las conclusiones a la que se llegó es: “...cuando se trata de impulsar medidas para mejorar el pobre historial de violaciones de derechos humanos en México, a través de asegurar un recurso efectivo a las víctimas y de promover reformas estructurales, **la actuación de la CNDH ha sido decepcionante**”. Además, afirma:

“La CNDH no ha ejercido plenamente su amplio mandato ni maximizado el uso de sus cuantiosos recursos. Una y otra vez, la CNDH no impulsa a las instituciones del Estado a reparar los abusos que ha documentado, no promueve las reformas necesarias para prevenir abusos futuros, no se opone a leyes, políticas y prácticas abusivas y contrarias a estándares internacionales de derechos humanos, no entrega ni difunde información que posee sobre casos de derechos humanos y no siempre se relaciona constructivamente con actores claves que buscan promover el progreso de los derechos humanos en México”. (Human Rights Watch, 2008, p. 4)

El informe nos advierte que la CNDH podría jugar un papel más activo en la mejora de la situación de los DDHH. Toda vez que el presupuesto con el que contaba la CNDH en el año 2007 ascendía a US\$ 73 millones, lo que la hacía uno de los Ombudsmen más costosos de América Latina y uno de los más grandes del mundo. (Human Rights Watch, 2008)

No está demás, mencionar la respuesta de la comisión a tales afirmaciones de la organización, dicha contestación se remitió a citar párrafos del informe y ofreció comentarios acerca de estos, pero sin explicar cuál es el supuesto “error” que identifico, cosa que en palabras del exdirector José Miguel Vivanco de HRW daña la credibilidad de la CNDH al cuestionar el informe y que se excusa de tratar asuntos críticos sobre su ineficiencia. (Vivanco, 2008)

Por otro lado, el estudio *Nuestros caros defensores de los derechos humanos: el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos* realizado por Carlos Elizondo y Laura Magaloni, publicado por el Centro de Investigación y Docencias

Económicas (CIDE) en 2010, ratifica lo dicho por HRW: que el organismo de protección de derechos mexicano es el más grande y el más costoso en América Latina.

Este estudio muestra que el gasto que se ejerce el gobierno para la defensa de los derechos ha crecido notablemente desde su creación en 1990. Al mismo tiempo en que se manifiestan gastos excesivos de la CNDH y en el que cuantiosos recursos fueron destinado a rubros que no tienen relación con la promoción y defensa de los derechos. (Mayer-Serra & Magaloni Kerpel, 2010)

Los autores, denotan que la percepción que se tenía en esos años de la Comisión es descrita como “obesa” y de impacto insuficiente en la construcción de una autentica cultura de los derechos. Esto no se limita al análisis de la ciudadanía, y al respecto los autores además afirman:

“La CNDH ha sido objeto de numerosas observaciones por parte de organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional y del extranjero, así como organismos internacionales. La mayor parte de estas observaciones tienen que ver con su deficiente desempeño tanto a nivel administrativo como operativo. No se han desarrollado mecanismos de rendición de cuentas que generen circuitos de confianza y participación ciudadana para el ejercicio y protección efectivos de los derechos fundamentales.”(Mayer-Serra & Magaloni Kerpel, 2010, p. 2)

Todo lo anterior apunta a que el desempeño de nuestra institución a lo largo de sus primeros 20 años ha sido puesto en tela de juicio, al grado que organizaciones internacionales han mostrado interés por evidenciar la problemática de derechos en nuestro país y de las pocas actuaciones de la Comisión a pesar de que es una de las instituciones que más se le han destinado recursos.

### **1.3.1. Comparativo con organismos internacionales y casos nivel de desempeño, nivel de desempeño y percepción**

Académicos han mostrado que nuestra institución es costosa, por ejemplo, en el 2008 se comprobó que la CNDH gastó mucho más que en otras naciones en

instituciones que tienen el objetivo la defensa de los DDHH<sup>2</sup>. La evaluación titulada *“El Centro Nacional de Derechos Humanos, Un caso de discrecionalidad y derroche de recursos públicos”* realizada por la organización civil Fundar A.C. en el año 2008 al Centro Nacional de los Derechos Humanos (CENADEH), área responsable de la investigación en derechos humanos de la CNDH, llegaron a las siguientes conclusiones en cuanto al gasto de la institución: No existe una planeación estratégica en el manejo eficiente los recursos; no existe una atención prioritaria de temas conforme a una agenda de derechos humanos temática; la agenda de investigación (cuando existe) es guiada por los intereses particulares de los investigadores; Baja productividad de investigación y; opacidad en los informes (Pulido Jiménez, 2008).

Y a propósito del gasto excesivo de la CNDH, Jorge Carpizo, presentó en ese mismo año su diagnóstico sobre la gestión del entonces presidente de la CNDH José Luis Soberanes Fernández (noviembre de 1999 a noviembre de 2009), afirmando lo siguiente: “¿qué ha hecho en estos once años (la CNDH)? Solicitar más y más presupuesto, gastarlo superfluamente, no en las funciones sustantivas, e intentar crearse buena imagen derrochando recursos en medios de comunicación”(Carpizo, 2008). En suma, a priori no podemos hablar de un buen desempeño por parte de la CNDH ni en el rubro de los gastos. Ahora es turno de como todos estos índices son percibidos en la sociedad.

Por otra parte, a través del programa Atalaya del Instituto Autónomo de México (ITAM), en colaboración de la citada organización FUNDAR, publicó el informe “Desempeño de la CNDH en la atención de quejas contra la Policía Federal”. En dicho informe hay resultados del análisis de una muestra de 48 expedientes de queja presentadas ante la Comisión con razón de actos de servidores públicos de la entonces Procuraduría General de la República (PGR). Mencionadas quejas comprenden de los años 2004 al 2009. Se encontró que, en los 48 expedientes, existen elementos de prueba de violaciones de los derechos humanos, sin embargo,

---

<sup>2</sup> Para más información sobre el gasto de la Comisión Nacional en comparación con otros Organismos Nacionales de Derechos Humanos durante el 2008, remítase al anexo 1.

la Comisión considero que “no se acreditaron violaciones a los derechos humanos” (Ugalde, 2012).

En las quejas presentadas y analizadas hay información relevante de actuaciones irregulares de los agentes policiales tales como detenciones arbitrarias, cateos ilegales, agresiones físicas e intimidación, en otras palabras, genuinas violaciones a DDHH por parte de los funcionarios de la PGR, pero, la institución de estudio no las investigo y en los casos donde actuó, declaró que “se trató de hechos aislados”.

Aunado a lo anterior, en ningún caso de la muestra, la CNDH ejerció su facultad legal (art. 39, fracción IV, y 43 de la ley de la CNDH) de citar a servidores públicos de la Policía Federal a comparecer en calidad de testigos de los hechos atribuidos a miembros de la dependencia, tampoco emitió acuerdos de trámite a servidores públicos en investigaciones de torturas y otras presuntas violaciones a los derechos humanos.

Las conclusiones a las que llega el informe relativas a las quejas promovidas contra la PGR y del estado de sistema penitenciario federal, se mencionan omisiones en el desempeño de la CNDH, tales como:

- a) El débil contacto con los quejosos y la consecuente falta de suplencia de las deficiencias de las quejas;
- b) La formulación incompleta o deficiente de las solicitudes de información enviadas por la CNDH a las autoridades;
- c) La no solicitud de corrección, ampliación o aclaración de informes de la autoridad rendidos de manera incompleta, oscura o evasiva;
- d) Las omisiones de la CNDH en el acopio y valoración de evidencias y en la aclaración e investigación de los hechos; y
- e) El subejercicio de facultades fundamentales de la CNDH, como la de interponer quejas y denuncias penales en casos que lo ameritan. (Ugalde, 2012)

Hay que mencionar que el mencionado estudio es el sexto de su tipo elaborado por el Programa Atalaya, y en otros estudios realizados por este mismo programa la

Comisión ha argumentado en su defensa que concluye las quejas porque “no encuentra” datos que revelan la violación de los DDHH; no obstante, la muestra analizada apunta a que esos datos no son encontrados porque no se buscan o investigan, e inclusive cuando existen no son tomados en consideración. (Ugalde, 2012)

### **1.3.2. Nivel de percepción por parte de la sociedad.**

Las afirmaciones del Dr. Carpizo coinciden con la percepción de la ciudadanía del desempeño de la CNDH, y a pesar del enorme crecimiento en su presupuesto, esto no ha llevado de a la CNDH a una mayor credibilidad (Pulido Jiménez, 2008), esto se puede reflejar en los datos recabados por organizaciones de la sociedad civil.

Desde el sexenio de la transición política la percepción de la CNDH no fue considerada como notable en comparación con otros órganos como los entonces Instituto Federal Electoral (IFE) e Instituto Federal de Acceso a la información (IFAI). Ya que los datos obtenidos de la Encuesta Nacional sobre Percepción Pública del Instituto Federal Electoral, realizada por la empresa Ipsos Bimsa S.A. de C.V. en el 2005, el IFE superó en credibilidad y confianza al IFAI y la CNDH.

Los resultados de la encuesta realizada a 1550 personas muestran que 89% aceptó conocer a la CNDH; 98% dijeron conocer al IFE; y 46% al IFAI. En términos de imagen el IFE recibió 76 por ciento de **menciones positivas**, 17 por ciento de neutras y solo 6 por ciento **negativas**, por su parte la CNDH sólo obtuvo el 63 por ciento de menciones positivas. La Encuesta Nacional destaca que el árbitro electoral genera un alto **nivel de confianza** entre los mexicanos, el cual fue expresado por 78 por ciento de los entrevistados. En contraste, sólo seis por ciento confía poco y el resto tiene una posición neutral. En este punto, el IFE también supera a la CNDH y al organismo relacionado con la transparencia, que obtuvieron 68 y 44 % respectivamente. En cuanto a **credibilidad**, el IFE obtuvo de nuevo un resultado muy favorable, toda vez que el 76 por ciento lo avalaron por completo, en cambio, la calificación obtenida por la CNDH fue de sólo 63 por ciento. (IBERO, 2014)

De igual forma a través de las encuestas realizadas por la consultoría BGC, Ulises Beltran y Asoccs, S.C en el 2010. Confirman la mala percepción que se tenía de la

CNDH, reflejo de poco compromiso con sus obligaciones de protección y defensa de los derechos humanos.

Después de 20 años de su creación, la perspectiva sobre la eficacia de la Comisión en su papel de combatir la impunidad y los abusos de las autoridades se reportó en las encuestas de Beltran y Asoccs de la siguiente forma: 59 % de la población califica el desempeño de la Comisión como *poco/nada satisfactorio*; el resto, 41% considera que su desempeño ha sido *muy satisfactorio/satisfactorio*(Mayer-Serra & Magaloni Kerpel, 2010). Estos datos pueden mostrarse a través de la siguiente tabla, en donde además se anota la pregunta que se realizó:

*Tabla 1. Evaluación del desempeño de la CNDH*

En general, ¿cómo califica el desempeño de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos? (%)							
Nivel de satisfacción	Fechas						
	09/01/97	09/04/99	19/11/01	19/10/04	03/03/05	19/10/06	11/11/09
Muy satisfactorio/ satisfactorio	43	42	40	32	39	38	41
Poco satisfactorio	45	43	44	55	51	47	50
Nada satisfactorio	10	6	8	10	7	12	9

Fuente: Elaboración propia con los datos del estudio “*Nuestros caros defensores de los derechos humanos: el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*”. A cargo de Carlos Elizondo y Laura Magaloni, publicado por el Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE).(Mayer-Serra & Magaloni Kerpel, 2010)

En relación con las percepciones en base al trabajo que realiza, la CNDH es considerada *justa y honrada* (ambos atributos con 47%), mientras que un 74% de la población la percibe *lenta* en su desempeño. Lo que corresponde a su eficiencia, existen opiniones divididas: quienes consideran que es eficiente y quienes opinan lo contrario, hay 43% en ambos atributos.(Mayer-Serra & Magaloni Kerpel, 2010)

De la misma forma, según los datos de la encuesta mencionada, dos de cada tres personas se posicionan de acuerdo/acuerdo en parte con que la Comisión se ha mostrado conformista en cuanto a la defensa de los DDHH se refiere (66%). También se considera que gran parte de los empleados no tienen un buen desempeño (57%) y que reciben mucho presupuesto tomando en cuenta la labor que hacen (57%).(Mayer-Serra & Magaloni Kerpel, 2010)

En ese sentido, los datos de las encuestas analizadas por los investigadores del CIDE señalan que la población no percibió una mejora en el respeto hacia los derechos humanos. A la inversa, la mitad percibe un incremento en sus violaciones durante el sexenio de Vicente Fox. Dos tercios afirmaron que la CNDH ha tenido una actuación conformista respecto a los derechos humanos en México.

En definitiva, una de las formas más sólidas que tiene la comisión para la protección y defensa de los derechos humanos es a través de las recomendaciones (tema que se discutirá con mayor precisión más adelante), existieron opiniones como la de José Omar Rábago, que abunda en destacar que la carencia de la CNDH es lo que se refiere al seguimiento de sus propias acciones. Por ejemplo, de 2005 a 2011 la CNDH emitió 24 recomendaciones a una o más autoridades. “En ningún caso las recomendaciones emitidas han derivado en la sanción penal a los servidores públicos señalados como perpetradores de los derechos humanos. Y sólo ha logrado dos sanciones de tipo administrativo...” (IBERO, 2014).

Por lo que, la reforma que a continuación se describe nos puede mostrar si la percepción, desempeño y de funcionamiento de la Comisión ha tenido transformaciones, no solo para recuperar y enmendar su legitimidad, sino para demostrar el obligado carácter de responsabilidad que implica defender y proteger los derechos humanos.

#### **1.4. La Reforma Constitucional de Derechos Humanos**

La reforma de derechos humanos era una demanda de la comunidad internacional que se venía gestando a través de recomendaciones reiteradas emitidas por los órganos a cuya jurisdicción México se había sometido desde finales de la década de los ochenta.

La continua creación de órganos e instituciones de protección de derechos al interior del país (CNDH, IFE, TEPJF<sup>3</sup>, IFAI, etc.) supuso un aumento en las denuncias por violaciones en los distintos foros, situación que naturalmente hizo más visible e innegable la necesidad de un cambio estructural y legislativo.

Adicionalmente, las diversas sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para el Estado mexicano, en específico la del caso Radilla Pacheco, fueron los principales detonantes de la reforma (Fernández Ortega y Otros vs. México, Rosendo Cantú y Otra vs. México, y Cabrera García y Montiel Flores vs. México)

El proceso de reforma se inició con la presentación de 33 iniciativas propuestas entre noviembre de 2006 y agosto de 2008 (Comisión de derechos humanos del distrito federal, 2012), para que finalmente fuera publicada en el DOF el 10 de junio del 2011<sup>4</sup>. Con esto se dan cambios significativos para el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos en nuestro país.

Puesto que el alcance y profundidad que supuso esta reforma para todo el ordenamiento jurídico en materia de derechos humanos, me permitiré describir de manera general su contenido en los párrafos siguientes.

Esta reforma constitucional es parte del proceso de transformación política de México, en el que avanzaron el pluralismo y la democracia en la vida política del país, además de que cambió la forma de entender las acciones del Estado, puesto que a partir de esta la protección de los derechos de todas las personas debe ser el eje rector de toda actividad estatal. (Bernal Ballesteros et al., 2018)

De los once artículos reformados, para efectos del presente trabajo, solo se analizará el artículo 1, 102 apartado B y 105, fracción II, inciso g)<sup>5</sup>. El primero debido a que consagra las bases y principios fundamentales que rigen el sistema jurídico,

---

<sup>3</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación.

<sup>4</sup> Secretaría de Gobernación, "Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Diario Oficial de la Federación, 10 de junio de 2010.

<sup>5</sup> Para observar los cambios en los artículos mencionados, remítase al anexo 1.

el segundo citado en el tenor de que completa la base normativa de la institución de estudio y, el último ya que fundamenta la facultad a los organismos de protección de DDHH para promover acciones de inconstitucionalidad.

Dentro de los tres primeros párrafos del primero constitucional podemos acentuar que se *incluye un bloque de constitucionalidad* (incorporación del término derechos humanos, supliendo el de garantías individuales), en otras palabras, se reconoce el existente conjunto de derechos fundamentales que provienen de tratados internacionales, jurisprudencia de la CIDH, y demás tratados de los que México sea parte. (Bernal Ballesteros et al., 2018)

En el segundo párrafo, se anexaron dos principios importantes: el principio *pro persona* y el de *interpretación conforme*. El principio *pro persona* consiste que en cualquier aplicación o interpretación de normas se debe realizar de manera que se traduzca en un mayor beneficio para las personas en cuanto al goce y ejercicio de los derechos humanos. Es así como este principio supone que cuando alguna autoridad o juez deba elegir entre varias normas o interpretaciones tendrá el compromiso de preferir la que beneficie a la persona. (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2017)

De igual forma las autoridades desde entonces deben hacer uso de una interpretación conforme, que a partir de la cual las disposiciones relativas a los derechos humanos son armonizadas con las normas y jurisprudencia derivadas de los instrumentos internacionales y sus Tribunales con el fin de lograr una mayor eficiencia y protección a los derechos de las personas. (Bernal Ballesteros et al., 2018)

Además, se generan obligaciones para toda autoridad del ámbito federal, local o municipal, con lo que quedan comprometidas a promover, respetar, proteger y garantizar los DDHH. La obligación de promover, representa un cargo esencial del Estado a través del fomento y fortalecimiento de la cultura de los DDHH, a través de mecanismos de sensibilización; el respeto, implica la limitación del poder del gobierno, puesto que el ejercicio de sus funciones está limitado por estos derechos, como atributos inherentes a la dignidad humana, y por ende superior al dominio del

Estado; proteger, significa restringir el poder estatal, pero además, a la toma de decisiones para efecto de evitar transgresiones a los DDHH por parte de entes o sujetos obligados, lo que implica instrumentos preventivos; y garantizar representa acomodar el Estado con el propósito de que jurídicamente asegurado el pleno ejercicio de tales prerrogativas(Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2017). En correspondencia con las obligaciones se incorpora la de prevenir, investigar, sancionar y reparar.

Ahora bien, las modificaciones en el apartado B del artículo 102 (véase anexo 2), implicó un fortalecimiento al sistema no jurisdiccional de los derechos humanos, a través de la legitimación y crecimiento en las atribuciones de las comisiones que son fundamentales para e aseguramiento de cualquier sociedad en un Estado de derecho.

En el segundo párrafo del artículo 102, apartado B, se estableció para todos los funcionarios y autoridades la **obligación de responder las recomendaciones emitidas de la CNDH**, y en caso de no aceptar o cumplirlas, tienen la obligación de fundar y motivar su negativa y hacerla pública. Además, se dispuso que se podrá convocar a petición de los organismos protectores de derechos humanos, la comparecencia de los funcionarios para que expliquen las razones de su negativa.(Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2017)

En el párrafo tercero tradicionalmente la CNDH no tenía competencia en materia laboral, sin embargo, a partir de la reforma, con lo consecuentemente se amplió la competencia para conocer este ámbito, y se mantiene su limitación a conocer en cuestiones jurisdiccionales y en materia electoral. En el desarrollo de la reforma, los legisladores contemplaron que los derechos laborales eran derechos de pleno reconocimiento, y en consecuencia ameritaba que la Comisión debían asumir tal ámbito de competencia. No obstante, se debe hacer la acotación que la CNDH solo tiene competencia para conocer de actos u omisiones de carácter administrativo realizados por autoridades laborales; como, por ejemplo: inejecución de laudos y sentencias, dilaciones injustificadas en el otorgamiento y reconocimiento de

derecho y prestaciones de seguridad social, discriminación, y demás(Bernal Ballesteros, 2015).

Bernal Ballesteros menciona que una de las razones de las limitaciones de la Comisión para conocer asuntos del orden electoral se debe a la necesidad de asegurar el carácter apolítico de la institución(Bernal Ballesteros, 2015). Y en cuanto a los conflictos judiciales, se debe que a la CNDH no es un tribunal, su competencia es meramente extrajudicial, ya que así está determinada su naturaleza jurídica (este punto será mayormente abordado al final del trabajo).

En el párrafo quinto prevé la obligación de añadir y garantizar en las Constituciones locales y en el gobierno de la Ciudad de México, la autonomía de los organismos de protección de los derechos. Con lo que se pretende asegurar la independencia y objetivos del Ombusperson en todas y cada una de las entidades. Sobre esta modificación antes de la reforma solo hacía referencia a la autonomía de la figura nacional.(Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2021)

Por otra parte, en el párrafo ocho, reconoce que la designación del titular del organismo, la de los miembros del Consejo Consultivo, y de los titulares de los entes locales se lleva a cabo en base a un procedimiento transparente de consulta pública, en los términos y condiciones que determine la ley.(Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2021)

Ya en el párrafo undécimo se faculta a la CNDH para conocer de violaciones graves a derechos humanos cuando lo estime necesario o bien, a petición de algún organismo local o del Ejecutivo Federal, algunas de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador o las legislaturas de las entidades federales. Para efecto de asegurar efectividad de las investigaciones y consecuentemente la aplicación de las sanciones correspondientes sin poner en riesgo la reputación de la institución. Hay que mencionar que con este cambio se suprime de esta facultad a la SCJN, contemplada en el artículo 97 de nuestra carta magna(Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2017).

Con respecto a las acciones de inconstitucionalidad (cuestión que se abordara en el tercer capítulo) se modificó el inciso g) de la fracción segunda del artículo 105, conservándose la facultad de impugnar las leyes que se estimen violatorias de derechos humanos, pero no solo los derechos establecidos en la Constitución, sino también los derechos reconocidos en los tratados de internacionales de los que México sea parte.

En síntesis, los principales cambios que trajo la reforma del 2011 y que competen a nuestra institución de estudio son: se adiciona la obligación de las autoridades reuente a las recomendaciones de la Comisión, de hacer públicas sus negativas y hacerlas a comparecer a petición del órgano legislativo; se amplía la competencia de los organismos de protección de derechos para conocer de asuntos de materia laboral; se obliga a los Estados que doten de completa autonomía a los organismos protectores de derechos humanos; se ciudananiza el procedimiento para la elección de los titulares de los organismos que integran el sistema de protección no jurisdiccional; se faculta a la Comisión de investigar violaciones a los DDHH que se consideran como graves; se amplían las facultades de la acción de inconstitucionalidad, y se determina que el Ombudsman debe participar en la nueva interpretación del marco normativo por medio de la aplicación del principio de interpretación conforme y pro persona.

Es evidente, que la reforma constitucional es un parteaguas en la forma de ejercer el derecho en México, implicando mayores responsabilidades para las autoridades y en gran medida al organismo que fue creado con la finalidad de proteger y defender los derechos humanos.

Ante los cambios del marco normativo del sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos con mayores facultades o atribuciones, es de esperarse que la CNDH tuviera mejores herramientas para cumplir de manera eficaz sus obligaciones de proteger y defenderlos. Y de esa forma resarcir su omisión de respuesta eficaz dentro de sus primeros veinte años.

Esto nos abre el camino para el siguiente apartado, y poder estudiar el nivel de eficacia de la CNDH a través de las formas de responder ante la grave crisis de derechos humanos por la que nuestro país ha pasado y está pasando.

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **EFICACIA DE LAS RECOMENDACIONES EN EL MARCO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL**

#### **2.1. Conceptualización de eficacia**

Es frecuente observar una confusión conceptual entre eficiencia y eficacia, por consiguiente, tomando en consideración que la presente investigación es abordar la eficacia de la Comisión, es señalado la importancia de entender a plenitud este concepto, no sin antes reconocer que existe entre ellas una gran relación teórica y práctica.

Para evitar esta confusión o a manera de recordatorio me permitiré citar brevemente los conceptos de eficiencia y efectividad, para posteriormente desarrollar en mayor medida lo que se entiende por eficacia.

La Real Academia Española (RAE), define a la eficiencia como la capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado, por su parte la eficacia es definida como la **capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera**. (Diccionario de la Real Academia de la Lengua, 2021)

La diferencia sustancial es que la eficiencia busca realizar una tarea buscando la mejor relación posible entre los recursos y tiempo empleados y los resultados obtenidos. La eficiencia tiene que ver con el cómo. Y la eficacia es llevar a cabo tareas de la mejor manera, que conduzcan a la consecución de los resultados. Tiene que ver con qué cosas se hacen. (Rizo Rivas, 2019)

Una vez resuelta esta ambigüedad conceptual, podemos mencionar lo que autores consideran de la eficacia, Chiavenato: “una medida del logro de resultados”; para Koontz y Weihirich está relacionada con el “cumplimiento de objetivos” a lo que

añaden que para ello se debe tener una ética Kantiana, es decir “hacer las cosas correctas”.

A manera de ilustración, la eficacia es la relación objetivos/resultados:

$$Eficacia = \frac{Objetivos}{resultados}$$

No cabe duda de que el término eficacia es uno de los tópicos más extremadamente tratados en la literatura política-administrativa, pues de una u otra manera, hay teorías o corrientes que la retoman como pilar de su pensamiento. Por ejemplo, Luis Aguilar nombra que la cuestión de la eficacia en los gobiernos ha sido constante a lo largo de la historia social, y que a finales del siglo pasado y en estos años se ha vuelto la mayor preocupación ciudadana y representa la cuestión intelectual central de los estudios de gobierno, política pública, administración pública, finanzas públicas y hasta de la ciencia política (Aguilar Villanueva, 2013).

Hilda Aburto coincide con Aguilar al señalar que, a finales de los años 90, y en específico a partir del informe temático que el Banco Mundial refirió en 1997, el tema más importante para la discusión teoría sobre el Estado era en torno a sus funciones y su eficacia. Ya que se puso aún más en discusión las apreciaciones despectivas de los años anteriores sobre el intervencionismo estatal, se reconoció la necesidad de un Estado reforzado a través de mejorar su eficacia y eficiencia, dentro de la postura del neoinstitucionalismo, la ejecución de una labor sistemática para convertir a las instituciones estatales en instituciones efectivas. (Muñoz, 2000)

Asimismo, ideas provenientes de las nuevas tendencias de la administración pública como lo es la Nueva Gestión Pública constituyeron procesos, estructuras y rutinas bajo principios fundamentales de la eficiencia, la eficacia y la orientación hacia resultados (Pardo, 2009). Asimismo, investigaciones como la presente son parte de ese movimiento emancipador de la administración pública y el debate en torno al tópico de la eficacia de los gobiernos y sus instituciones.

No obstante, se requiere un nivel de análisis más puntual. Es momento de hacer mención del concepto de *eficacia organizacional*, aunque una organización a groso

modo es un conjunto de individuos como un mismo objetivo en común; mientras que un organismo como la Comisión puede ser visto como un conjunto de órganos administrativos encargados de la gestión de un servicio de carácter oficial o público (Vanguardia, 2009). Y a pesar de que los elementos que los definen son diferentes, ambos suponen una continua orientación para dar cumplimiento a sus objetivos y es en esto en lo que reside el análisis conceptual a abordar.

En las teorías clásicas de organización, existe el consenso en tres unidades de análisis para definir y valorar el concepto de eficacia en una organización: el actor, el grupo y la organización. Hablemos pues de la eficacia de los actores o de manera práctica de la *eficacia individual*, este concepto como su nombre lo dice está estrictamente ligado al desempeño individual en la función o rol que juega en la interacción con su entorno (organización, sociedad, grupo, etc.); luego está la eficacia del grupo en un contexto de cooperación entre individuos basados en el rendimiento de cada individuo y *eficacia de la organización*, esta última es el resultado obtenido de las cooperaciones de los individuos que coordinan sus esfuerzos en grupos, y esto a su vez se conciertan para desempeñar papeles, conforme a las reglas o normas, formando redes organizacionales y buscar objetivos que son compartidos por todos (Santos, 2015).

En algunos casos la eficacia en la gestión de las organizaciones no solo es entendida como el grado en que se cumplen los objetivos, sino que también se relaciona con la calidad percibida por los usuarios.

Algunos planteamientos teóricos de la eficacia en las organizaciones sostienen que las organizaciones efectivas son aquellas que perciben correctamente modelos de interdependencia de recursos, demandas y luego responden a esas demandas hechas por esos grupos (Fernández & Sánchez, 1997). También puede entenderse que la eficacia es el grado de correspondencia que existe entre la organización en cuanto al sistema de significados y el resultado de transformar dicho sistema en una realidad objetiva; o simplemente plantean por como el desempeño logrado por la organización en el logro de sus metas. (Santos, 2015)

Una vez puesto en manifiesto que en esta diversidad del concepto de eficacia subyace el concepto de organización, surge la pregunta: ¿cómo podemos evaluar la eficacia de una organización dedicada a la protección de derechos humanos? como lo es la CNDH.

El Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos fundado en Ginebra en 1998, estableció que existen una serie de factores que determinan la eficacia de una Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH).

Uno de esos puntos es la facultad de vigilar el cumplimiento de sus recomendaciones:

“Las instituciones nacionales deberían tener el poder de vigilar el grado en que las autoridades pertinentes siguen sus consejos y recomendaciones. La vigilancia debería convertirse en una práctica permanente...es de vital importancia el poder procurar que se cumpla con la recomendación de la INDH”.(Consejo Internacional de Política de Derechos Humanos, 2005)

En ese sentido, siguiendo uno de los elementos que contribuyen a la eficacia de las INDH, es factible medir el nivel de eficacia de la CNDH conforme al nivel de cumplimiento de sus recomendaciones. No sin antes describir en qué consisten tales recomendaciones.

## **2.2. Las recomendaciones como mecanismo de protección a los derechos humanos**

Para Álvarez Ledesma la dimensión axiológica de los derechos humanos que parte de parámetros o ideales en busca de justicia y legitimidad en la sociedad es la tesis que sirve de argumento para que organismos de protección de derechos humanos puedan extender recomendaciones que carecen de obligatoriedad legal, pero que contienen una fuerte connotación moral, ante la cual las autoridades puedan reconsiderar sus decisiones. (Álvarez Ledesma, 2015)

En función de lo anterior la CNDH por medio de la reforma al artículo 102 Constitucional de enero de 1992, en donde además de que la eleva a rango

constitucional al igual que a sus demás organismos de protección, las faculta para emitir recomendaciones.

“Los organismos a que se refiere el párrafo anterior formularan **recomendaciones públicas**, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos.”(Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2021)

Es importante recalcar que el empleo de las recomendaciones como mecanismo, deriva su eficacia de la dimensión axiológica de los derechos, ya que la Comisión al no contar con un medio coactivo que obligue a las autoridades a someterse a sus sugerencias y teniendo solamente la competencia de dar seguimiento y verificar que ella se cumpla de forma cabal, el fundamento de las recomendaciones y su impacto dependerá del peso moral y de opinión pública, no obstante, es empíricamente plausible considerar que muchas ocasiones no sea suficiente la moralidad y el parecer ciudadano para el cumplimiento de las recomendaciones.

Existen factores adicionales que condicionan la eficacia de las recomendaciones como mecanismo de protección. Carpizo menciona: “la recomendación debe ser una sólida base jurídica. En buena parte su estructura es la de una sentencia; la argumentación jurídica es la columna vertebral de ella, basada en pruebas que deben ser relacionadas con cada uno de los puntos de la recomendación” (Carpizo, 2014)

Otro factor que condiciona la eficacia de las recomendaciones en palabras de Álvarez Ledesma es el propio prestigio del órgano y la imagen ante la sociedad, puesto que se construye una imagen y un prestigio propio que puede abonarse o restarse al peso moral que tienen los derechos humanos.

Cabe resaltar que existen diferentes tipos de recomendaciones, las típicas, por nombrarlas de alguna manera, las Recomendaciones sobre violaciones graves a

los derechos humanos y las Recomendaciones Generales, sin embargo, por cuestiones de operatividad solo nos enfocaremos en el estudio de las dos primeras.

### **2.3. Eficacia de las recomendaciones de la CNDH antes de la reforma 2011**

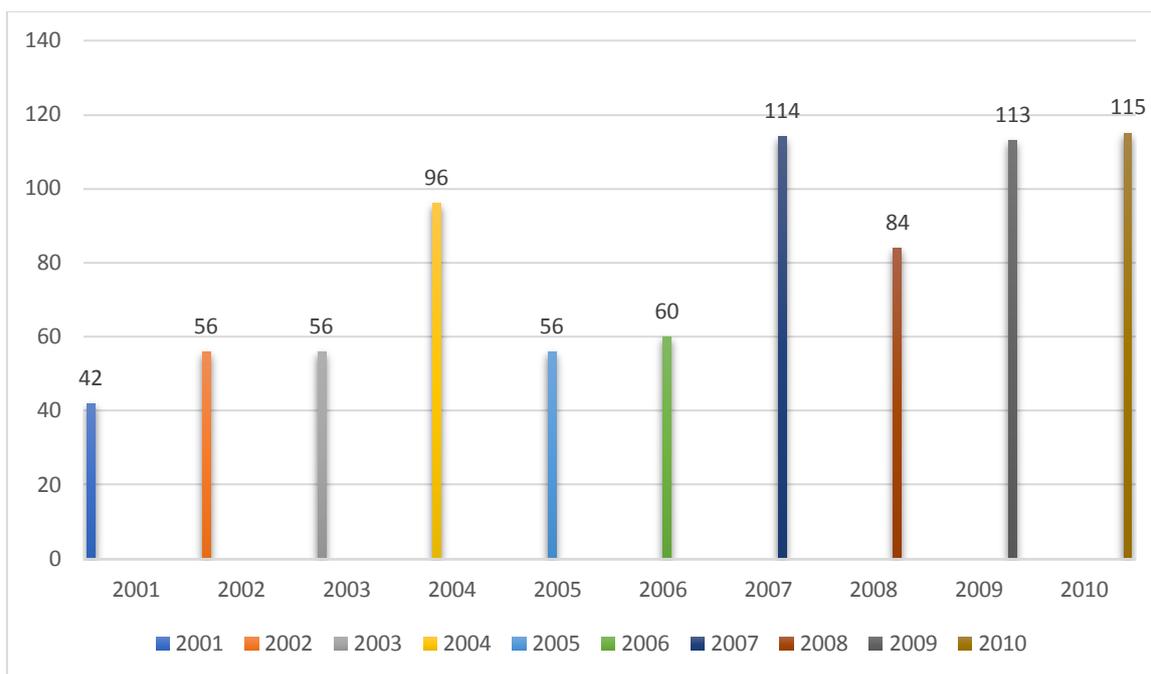
En las siguientes líneas se plantea estudiar su facultad reconocida en el artículo 6, Inciso b), fracción tercera: “Formular recomendaciones públicas no vinculatorias...ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”(H. Congreso de la Unión, 2021).

Las recomendaciones constituyen la labor más importante del ombudsman(Carpizo, 2014), por ello es necesario un estudio descriptivo como el que se presente a continuación, en donde determinaremos que tan eficientes han resultado sus recomendaciones, haciendo un estudio de las recomendaciones antes y después de la reforma, para determinar si de alguna forma la reforma determino en el desempeño de la institución.

En ese sentido se medirá el nivel de eficacia de la CNDH a través del nivel de cumplimiento de las recomendaciones emitidas a las distintas autoridades. Para ello se recopilaron los datos de seguimiento de las recomendaciones de cada año, desde el 2001, ya que hasta el presente año (2021) han pasado 10 años, y por lo tanto se es conveniente analizar los datos de los 10 años anteriores a la reforma.

Desde el año 2001 a 2010 la Comisión emitió **792** recomendaciones, considerando que hay recomendaciones que se hacen a dos o más autoridades, y están distribuidas anualmente de la siguiente forma:

Ilustración 1. Recomendaciones emitidas por violaciones a DDHH de 2001-2010



Fuente: Elaboración propia a partir de la recolección de información a través de los *Informes de Actividades* de la CNDH, del 2001 al 2010.

Esta ilustración nos permite contemplar la variación con la que la Comisión ha desempeñado su labor a lo largo de esos diez años, teniendo picos altos registrados en los años 2007, 2009, y 2010, ciertamente esos números responden a que hay autoridades que se mencionan en diversas recomendaciones. Sin embargo, por el momento es imposible determinar si las 792 recomendaciones emitidas es un número aceptable para calificar a la Comisión como eficaz, para ello y como lo hemos venido diciendo, recurriremos a los niveles de cumplimiento en los años en que fueron emitidas.

La clasificación del nivel de cumplimiento por parte de las autoridades recomendadas está basada en los criterios utilizados por las visitadurías generales, establecidos en el artículo 138 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (RICNDH).

A continuación, se sintetiza y se da seguimiento a la cantidad de recomendaciones emitidas antes de la reforma constitucional:

Tabla 2. Estado general que guarda el cumplimiento del total de las Recomendaciones expedidas de 2001 a 2010

Seguimiento de Recomendaciones antes de la Reforma											
Nivel de cumplimiento	Años										totales
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
No aceptadas	7	3	14	25	6	11	16	18	25	17	142
Aceptadas, con pruebas de cumplimiento total	4	5	6	11	2	6	11	7	7	2	61
Aceptadas, con pruebas de cumplimiento parcial	18	35	28	34	26	32	50	35	52	50	360
Aceptadas, sin pruebas de cumplimiento	5	2	1	5	2	2	11	6	12	5	51
Aceptadas, con cumplimiento insatisfactorio	2	1		1			1	2			7
Aceptadas, en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento	3	1	1	5	6	3	10	2	7	6	44
En tiempo de ser contestadas	2	9	5	15	13	6	15	14	9	35	123
Aceptadas, cuyo cumplimiento reviste características peculiares	1		1		1				1		4
<b>Totales</b>	<b>42</b>	<b>56</b>	<b>56</b>	<b>96</b>	<b>56</b>	<b>60</b>	<b>114</b>	<b>84</b>	<b>113</b>	<b>115</b>	<b>792</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la recolección de información a través de los *Informes de Actividades* de la CNDH.

De las 792 recomendaciones emitidas, podemos contabilizar que tan solo 61 autoridades tuvieron a aceptar y dar *pruebas de cumplimiento total* a las recomendaciones emitida durante sus respectivos años, lo que nos dice de primera impresión lo ineficaz de los resultados en cuanto a la respuesta de las autoridades frente a las recomendaciones de la CNDH.

A modo de ilustración y de precisión, en términos porcentuales:

$$61 \times 100 = 6100$$

$$6100 \div 792 = \mathbf{7.70}$$

Estamos hablando que el 7.7 % de las recomendaciones emitidas durante los 10 años, las autoridades han aceptado y mostraron pruebas de *cumplimiento total* a las recomendaciones. Lo que significa que de cada 50 recomendaciones que se emitían solo 4 presentaban ese nivel de cumplimiento.

Ahora bien, si sumamos las autoridades que presentaron *pruebas de cumplimiento parcial*, obtendremos una sumatoria de 421 recomendaciones. Lo que cambia totalmente el panorama, estamos hablando de un nivel de eficacia considerable. En términos porcentuales se representa de la siguiente forma:

$$421 \times 100 = 42100$$

$$42100 \div 792 = \mathbf{53.15}$$

Estamos hablando que en la mitad de las recomendaciones las autoridades demostraron haber realizado lo necesario para reparar las violaciones a derechos humanos con motivo de acciones u omisiones. Lo que pueden ser buenos resultados, sin embargo, no sabemos que tantas pruebas deben presentar las autoridades para satisfacer al cien por ciento las recomendaciones, eso sería materia de otro estudio que amerita un análisis más minucioso y extenso.

Ahora bien, hay que destacar que hubo 142 ocasiones en que las autoridades *no aceptaron* de plano las recomendaciones, lo que en términos porcentuales significa:

$$142 \times 100 = 14200$$

$$14200 \div 792 = \mathbf{17.92}$$

Denota que en el 18% de las recomendaciones no fueron correspondidas, lo que significa un grave problema, ya que en el supuesto de que estas estuvieran correctamente fundadas y motivadas, las autoridades no tenían obligación alguna para responder a las recomendaciones, y mucho menos excusarse. Ya que en ese momento el texto del apartado B del 102 constitucional solo decía lo siguiente: “Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones

públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas”(Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, 2011).

Al no tener un precepto constitucional que obligase a las autoridades a responder a las recomendaciones podían continuar con impunidad, y nunca mostrar interés por atender a las víctimas u ofendidos. No obstante, queda en el aire la cuestión de que, si hasta hoy en día esas personas que fueron mencionadas en esas recomendaciones y por ende sufrieron violaciones de a sus derechos, pudieron ser escuchadas y enmendar lo que padecieron.

En cuanto a los demás criterios como las recomendaciones que en ese momento estaban en tiempo de ser contestadas, si bien es un número significativo, representado el 15. 53% del número total, no podemos determinar su nivel de eficacia ya que este dependerá del cómo las autoridades pudieron contestar en años posteriores. Por los demás criterios: Aceptadas, sin pruebas de cumplimiento; Aceptadas, con cumplimiento insatisfactorio, que sumadas representan el 7.32% de las recomendaciones nos habla del poco compromiso de las autoridades por presentar pruebas de cumplimiento, y no es cuestión trivial, toda vez que en todo proceso reparatorio los medios de prueba son indispensables.

A todo esto, las opiniones a priori que tenemos de la eficacia de las recomendaciones (2001-2010) carecen de severidad, puesto que no tenemos datos de referencia con los cuales contrastarlos y así demostrar si hay un cambio a partir del cambio constitucional, para ello a continuación se muestran de la misma manera los datos correspondientes del periodo después de la entrada en vigor de dicha reforma.

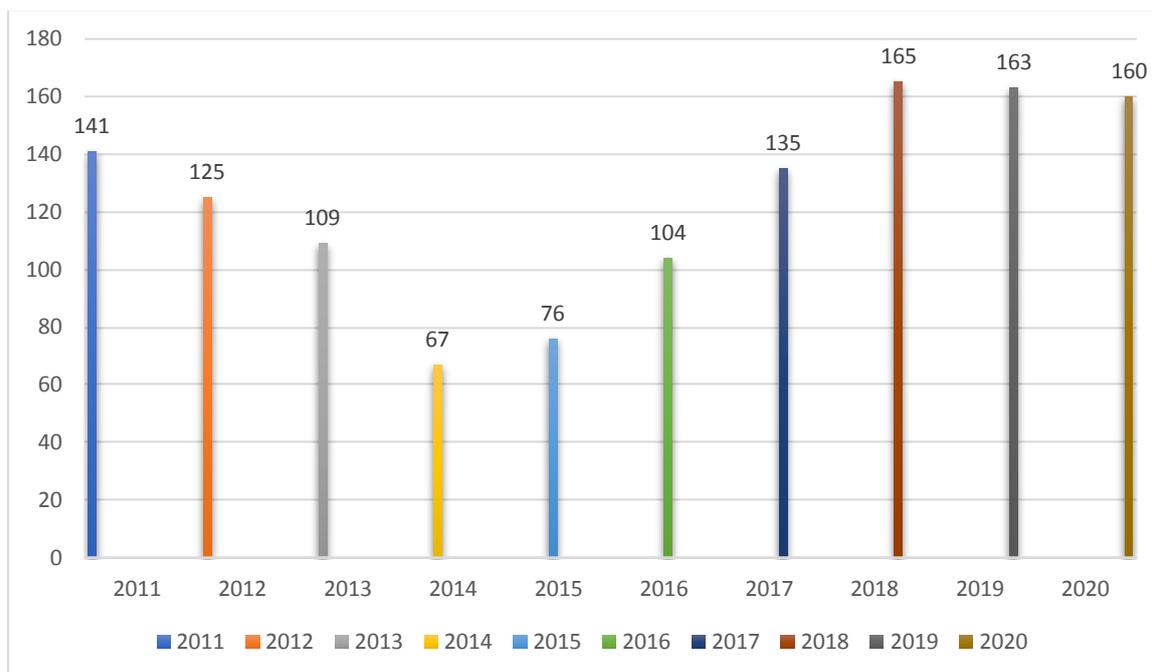
#### **2.4. Eficacia de las recomendaciones de la CNDH después de la reforma 2011**

Si bien es cierto que la reforma fue publicada el 10 de junio del 2011, ya desde abril del 2010 la presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnaba la minuta a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos, por lo que desde meses atrás ya se contemplaba de la envergadura de la reforma y de sus cambios en la esfera política, institucional y jurídica del Estado

mexicano(García Castillo, 2015). En ese sentido no es arbitrario que las recomendaciones se contemplen desde el inicio del 2011.

Dicho lo anterior, desde el 2011 a 2020 la Comisión emitió **1245** recomendaciones que se hacen a dos o más autoridades, y están distribuidas anualmente de la siguiente forma:

*Ilustración 2. Recomendaciones emitidas por violaciones a DDHH de 2011 - 2020*



Fuente: Elaboración propia a partir de la recolección de información a través de los *Informes de Actividades* de la CNDH.

De primera impresión se registran un cambio sustancial, siendo que hay un descenso hasta el punto de que se emitieran 67 sugerencias en el 2014 (número cercano a lo que se emitía en el 2006), esto se debe en que noviembre de ese año dimitía de su cargo Raúl Plascencia Villanueva que había ocupado la presidencia de la institución desde el 2009. Y que a su vez intentaría reelegirse para un periodo y no lo consiguió, ya que más de 85 personas y ONG's presentarán una demanda de juicio político en su contra ante la Cámara de Diputados por omisiones en casos de violaciones a graves derechos humanos(RED TDT. Todos los derechos para todas y todos, 2014).

Además, que en ese mismo año el abatimiento de 22 supuestos narcos a manos del Ejército en Tlatlaya y la desaparición de 43 estudiantes de magisterio tras un enfrentamiento con la policía en Guerrero, puso entredicho la labor de Raúl Plascencia y del ente que dirigía. (Chouza, 2014)

Los años posteriores y con la entrada de Luis Raúl González Pérez en la dirección de la Comisión, se registra un ascenso en el número de recomendaciones, siendo en el 2018 el año en que más autoridades del Estado han sido recomendadas en la historia del ente.

De este modo, podemos mostrar el nivel de cumplimiento de las 1245 recomendaciones emitidas a lo largo del periodo contemplado:

*Tabla 3. Estado general que guarda el cumplimiento del total de las Recomendaciones expedidas de 2011 a 2020*

Seguimiento de Recomendaciones después de la Reforma											
Nivel de cumplimiento	Años										Total
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
No aceptadas	8	11		5	1		1		6		32
Aceptadas, con pruebas de cumplimiento total	1	1	3		1	2	1	4	3		16
Aceptadas, con pruebas de cumplimiento parcial	53	53	57	50	35	54	55	83	140	70	650
Aceptadas, sin pruebas de cumplimiento	15	20	20	7	13	14	6	10	5	6	116
Aceptadas, con cumplimiento insatisfactorio											
Aceptadas, en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento	18	16	2	2	11	6	24	9	6	4	98
En tiempo de ser contestadas	46	21	27	3	15	28	48	59	3	80	330
Aceptadas, cuyo cumplimiento reviste		3									3

características peculiares											
Totales	141	125	109	67	76	104	135	165	163	160	1245

Fuente: Elaboración propia a partir de la recolección de información a través de los Informes de Actividades de la CNDH.

A pesar de la cantidad de recomendaciones, solo 16 autoridades aceptaron y *presentaron pruebas de cumplimiento total* a lo largo de sus respectivos años, lo que en términos porcentuales es:

$$16 \times 100 = 1600$$

$$1600 \div 1245 = \mathbf{1.28}$$

Ese 1.28%, se puede atribuir al aumento de las formas de dar cumplimiento a la Recomendación, ya que el nivel de cumplimiento ahora no solo dependerá de las acciones que toma la autoridad para incluir medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, sino que también y en función de la reforma al artículo 1 constitucional (2011), el Estado deberá investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley, por lo tanto, en los términos que establezca la Ley General de Víctimas, que entró en vigor en enero del 2013.

No cabe duda de que, ante un estándar alto, las autoridades no puedan dar cumplimiento total a una Recomendación, tanto así que cayó 6 puntos porcentuales en el mismo rubro después de la reforma del 2011.

Por otra parte, si sumamos el 1.28% antes referido a las 650 ocasiones en que los sujetos obligados aceptaron y presentaron pruebas de cumplimiento parcial, lo que nos daría un 53.49% entre ambos criterios.

En cuanto al nivel de cumplimiento "Aceptadas, sin pruebas de cumplimiento" equivale al 9.3% del total, en otros términos, estamos hablando que, de las recomendaciones aceptadas, el 13% de las autoridades no reportan pruebas.

El análisis precedente es determinar si las recomendaciones emitidas por nuestra institución de estudio son más eficaces en contraste con las recomendaciones antes de la reforma. Para ello recorro a la siguiente tabla de comparación:

*Tabla 4. Comparación porcentual de los niveles de cumplimiento por parte de las autoridades (antes y después de la reforma constitucional)*

<i>Comparación porcentual de los niveles de cumplimiento por parte de las autoridades recomendadas (antes y después de la reforma constitucional)</i>		
Nivel de cumplimiento	Antes de la reforma	Después de la reforma
Aceptadas, con pruebas de cumplimiento total	7.70%	1.28%
Aceptadas, con pruebas de cumplimiento parcial	45.45%	52.20%
Aceptadas, sin pruebas de cumplimiento	6.43%	9.31%
No aceptadas	17.92%	2.57%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recopilados de las tablas 2 y 3.

Con una diferencia de 6 puntos porcentuales el criterio de “aceptadas, con pruebas de cumplimiento total” resulta ser más eficaz antes de la reforma. Nos refleja que la autoridad moral no es suficiente para hacer que las autoridades presenten datos y medios de prueba para evidenciar el cabal cumplimiento de los llamados de atención.

En cuanto al nivel “aceptadas, con pruebas de cumplimiento parcial”, existe un ligero cambio positivo, lo que denota que a pesar de que no sean de carácter obligatorio, siguen trabajando para poder contrarrestar sus actos u omisiones, no obstante, en la perspectiva de quien escribe esperaría un porcentaje un poco más alto.

También se muestra un ligero aumento de las autoridades que aceptan, pero no dan pruebas de cumplimiento a las recomendaciones. Estamos ante situaciones en donde más vale aceptar por aceptar, para no tener que justificar el motivo de su negativa.

Lo interesante es que a partir de la reforma del 2011 y gracias a esta se han rechazado menos las recomendaciones, y esto se explica puesto que a partir del cambio al 102 constitucional las autoridades están obligadas a responder a las recomendaciones y en caso de su negativa deben fundar y motivar del porqué de

su actuar y hacerlo público. El incentivo para no rechazar los llamados de la comisión es evidente:

“estos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa” (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2021).

En suma, después del cambio constitucional las autoridades cuando aceptan las recomendaciones de la CNDH, presentan un menor nivel de cumplimiento total; el nivel de cumplimiento parcial incremento después de la reforma, pero eso no significa que sean más eficientes las recomendaciones, más bien las autoridades siguen optando por cumplir de manera parcial que hacerlo de manera absoluta; algo parecido pasa con el criterio “aceptadas, sin pruebas de cumplimiento”, se reduce a una cuestión de cumplimiento, más que de responsabilidad; y definitivamente un cambio positivo es que se presenta un nivel reducido de autoridades que no admiten las recomendaciones.

En función de lo planteado, para poder completar y determinar si nuestro ente está al margen de lo estipulado en la carta magna, necesitamos lo que merece un estudio más minucioso, ya que, por la dimensionalidad, seriedad, importancia y peso del tópico, implica explicar puntos necesarios para entender lo que implican las recomendaciones por violaciones graves a los derechos humanos.

## **2.5. Recomendaciones por violaciones graves a los derechos Humanos**

Uno de los cambios de mayor relevancia en cuanto a la investigación de violaciones graves de derechos humanos, fue la reforma al artículo 102 constitucional y en su último párrafo faculta a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para realizar dicha labor, bien cuando así lo considere o cuando se lo solicite el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, así como los poderes

ejecutivos de los estados o los congresos de las entidades federativas. (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2021)

Como se señaló en el cap. 1 esta facultad la ostentaba la SCJN, y las razones por las que se transfirió la facultad de investigar *violaciones graves* a derechos humanos a la CNDH en 2011, se debe a que los casos que había investigado la Corte habían despertado discusiones y controversias emotivas interminables, en las cuales ponía en juicio la propia honorabilidad de la Corte. Los intereses particulares en la mayoría de las ocasiones hacían que la Corte ejerciera la función de investigar fuera del marco constitucional. (Carpizo McGregor, 2011)

Las críticas al máximo tribunal al desarrollar dicha función, hayan sido de buena o mala fe, difundidas por algunos medios y algunas organizaciones condujeron a que se eliminara dicha garantía constitucional de sus atribuciones (Carpizo McGregor, 2011).

Inclusive la SCJN durante el proceso de aprobación de la reforma solicitó a los diputados y a los senadores de las comisiones legislativas la supresión de esa facultad, toda vez que no contaba con un marco jurídico para su actuación en las investigaciones, y lo que podía ofrecer constituía un informe. (Carpizo McGregor, 2011)

Resulta claro que la CNDH con esta nueva atribución de investigar violaciones graves puede tener un campo de acción más amplio, pero antes de estar a dicho análisis, es pertinente identificar que se entiende por violaciones graves a derechos humanos; conocer los elementos que conforman las principales violaciones graves a derechos humanos; y saber que entiende la CNDH por violaciones graves.

El definir qué es y que no es una violación grave a los derechos humanos es un tanto difícil, ya que los derechos humanos están en constante y permanente progresividad y estos a su vez responden a la dinámica del contexto político y social, por lo que es complicado establecer criterios puntuales. Al respecto el académico Alberto Abad Suarez alude que teóricamente:

“...no es una tarea tan sencilla, pues teóricamente todas las violaciones a derechos humanos pueden considerarse graves y consecuentemente, deben tener quienes se vean agraviados una reparación integral, pero también refiere que se tiene que darle una categoría de grave a aquellos que son más dolorosos y generan mayor exigencia de respuesta por parte de la sociedad, y que generalmente cometen las autoridades o sujetos poderosos frente a los individuos o comunidades”.(Abad, 2016, p. 464)

Cherif Bassiouni (experto independiente de la ONU) determina que para conceptualizar una violación grave de derechos humanos: “Debemos entender un término que califica situaciones, con miras a establecer una serie de hechos que pueden servir de base para la adjudicación de reclamaciones, y no que implican un régimen jurídico distinto de las reparaciones según los distintos derechos que han sido violados” (Bassiouni, 2019)

Para la expresidenta de la Corte IDH, las violaciones graves a DDHH se definen por los elementos que la integran: “la cantidad o magnitud, el número de personas, la periodicidad, la planeación por parte de los perpetradores y el impacto social”.

Ante esta multiplicidad de visiones y a pesar de que el término “violaciones graves a DDHH” es muy utilizado, en ningún tratado internacional se otorga una explicación sobre que es violación grave a DDHH o cual es el estándar bajo el cual una violación puede considerarse como “grave”. No obstante, existe un consenso más o menos generalizado dentro de la comunidad académica y derivado de la jurisprudencia de los diversos tribunales internacionales, al catalogar dentro de violaciones graves los siguientes:

- Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;
- Ejecuciones extrajudiciales;
- Desapariciones Forzadas;
- Detenciones arbitrarias;
- Genocidio;

- Esclavitud.

Es importante acotar que en cada contexto y dependiendo el caso, estos ejemplos otorgados pueden cambiar. Habrá casos donde las esterilizaciones forzadas sean un acto sistemático y un crimen internacional (genocidio) o países donde las desapariciones forzadas no se presenten de manera sistemática o generalizada como aquí en México. O también, la violación a la prohibición de la discriminación puede realizarse como algo sistemático o no necesariamente. Es decir, dónde se encaja cada acto va a depender de cómo se ejecuta y del contexto en el que nos encontramos.

Así también que existe una errónea concepción de que las violaciones graves a DDHH son aquellas que constituyen crímenes de lesa humanidad (ataque generalizado o sistemático contra la población civil y con conocimiento de dicho ataque: tortura, desaparición forzada, esclavitud, etc.), sin embargo, existen otro tipo de violaciones que, aunque no constituyen este tipo de crímenes, son reconocidos como graves.

La gravedad de las violaciones no depende de si el caso fue conocido y sancionado por la Corte Penal Internacional o por un Tribunal regional o un órgano de tratado de las Naciones Unidas, sino de una serie de elementos del contexto que determinan la gravedad. Así se toma en cuenta:

- La naturaleza de las obligaciones de protección (derecho violado);
- La escala o magnitud de las violaciones (sistemáticas o generalizadas);
- El estatus/contexto de las víctimas;
- El impacto de las violaciones;
- Intento de violar la norma (este aspecto lo señala la Comisión de Derecho Internacional):
- La calidad del autor: Autoridades o particulares, pero con la aquiescencia, tolerancia o apoyo del Estado.

Las violaciones de derechos que son sistemáticas y generalizadas entran dentro de la definición de graves violaciones a DDHH, sin embargo, no es un requisito para

hablar de graves violaciones el hecho de que sean generalizadas o sistemáticas. (Código de Conducta de la UE en Materia de Exportación de Armas de 1998).

Las violaciones sistemáticas y generalizadas son graves por el simple hecho de que representan la continua omisión estatal de garantizar los derechos humanos de las personas y que, además, repite un patrón de conductas violatorias con impunidad.

Ahora bien, en relación con la situación mexicana, al hablar de violaciones graves por ser generalizadas y sistemáticas se pueden incluir la violencia contra la mujer y la violencia contra personas defensoras y periodistas. De hecho, la Corte Interamericana ha señalado que cuando existen patrones estructurales de violaciones se potencia su “gravedad”. (Caso Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador).

Cabe señalar que los elementos que determinan la gravedad de una violación corresponden a la sentencia emitida por la Corte IDH por el caso Rosendo Radilla Pacheco vs México, y que posteriormente la SCJN retomara en un criterio aislado acerca de lo que constituyen las violaciones graves a derechos humanos bajo el título “VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO PARA EFECTOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION DE LA AVERIGUACION PREVIA QUE LAS INVESTIGA”, en donde se determina que una violación a derechos humanos es “grave” se requiere comprobar la trascendencia social de las violaciones.

Dicha trascendencia social se determinará a través de criterios cuantitativos y/o cualitativos. El *criterio cuantitativo*: determina la gravedad de las violaciones demostrando que tienen una trascendencia social en función de aspectos medibles o cuantificables, tales como el número, la intensidad, la amplitud, la generalidad, la frecuencia o su prolongación en el tiempo, así como, evidentemente, la combinación de varios de estos aspectos; el *criterio cualitativo*: determina si las violaciones presentan alguna característica o cualidad que les dé una dimensión específica.

Por último y antes de mencionar los criterios utilizados por la CNDH para determinar una violación grave, es conveniente mencionar que en noviembre del 2019 se sentó

la jurisprudencia “DEBIDO PROCESO INTERNACIONAL. DEBE ACUDIRSE A ÉSTE, SI EN EL ÁMBITO NACIONAL NO SE HA DESARROLLADO AMPLIAMENTE LO NECESARIO PARA EL ANÁLISIS DE GRAVES VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS” de Tribunales de Circuito, en donde se nos advierte que es necesario recurrir al debido proceso internacional si nuestro país no ha desarrollado el análisis requerido en los casos de graves violaciones a derechos humanos, esencialmente en la obligación del Estado de otorgar recursos judiciales efectivos y a llevar a cabo investigaciones con estándares internacionales. Esto deslinda de cierta forma al Estado (incluyendo a la CNDH) por buscar y mejorar condiciones, estructura, mecanismos de acceso a la justicia, investigación y reparación en casos de violaciones graves.

### **2.5.1. Criterios para identificar, calificar y atender violaciones graves a DDHH según la CNDH**

La Comisión tiene una guía para identificar, atender y calificar violaciones graves a los Derechos Humanos, en donde se menciona los elementos de las violaciones graves de manera general, aunque más precisa. Además, enuncia los criterios que se toman en cuenta para calificar en si en un caso existen o no violaciones graves a los derechos humanos, conforme a citada guía, se describen de manera sucinta<sup>6</sup>:

#### **1. Tipo/naturaleza del derecho violado**

Este criterio se relaciona con conceptos de derechos inderogables. En dichos supuestos están los derechos señalados en el artículo 29 Constitucional, que no pueden restringirse o suspenderse en ninguna circunstancia. Estos derechos inderogables están estipulados en el artículo 27.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

#### **2. Escala/magnitud**

---

<sup>6</sup> Para mayor comprensión de los criterios utilizados por la CNDH remítase al anexo 2, en donde se realizan transcripciones textuales de estos, además, para proporcionarle mayor publicidad, ya que la Guía para identificar, atender y calificar violaciones graves a los Derechos Humanos elaborada por la CNDH se obtiene únicamente mediante solicitud de información en la plataforma nacional de transparencia.

En este criterio la Comisión parte de la idea de que las violaciones graves no necesariamente tienen que ser extensas en los temporales, territorial o en el número de víctimas. Pueden ser violaciones graves aquellas en las que exista un número significativo de víctimas; se haya presentado una multiplicidad de violaciones en relación con derechos inderogables, o bien, en su comisión haya una considerable participación de agentes del Estado.

En este apartado la Comisión recoge elementos jurídicos nacionales e internacionales, tales como la trascendencia social de las violaciones; que la gravedad ha de calificarse con los criterios cualitativos (juicios de valor, intensidad, amplitud, generalidad, frecuencia y duración), así como cuantitativos (numero, intensidad, amplitud, generalidad, frecuencia y duración) y en conjunción con la naturaleza de los derechos violados, es decir, si estos constituyen derechos inderogables.

### 3. Condición o situación de víctimas

Los casos serán considerados de manera relevante cuando las víctimas del acto violatorio forman parte de un grupo en situación de vulnerabilidad o de varios de manera interseccionada, así también deben tomarse en cuenta las afectaciones causadas a las víctimas por los hechos violatorios de derechos humanos, entre las que se encuentran la pérdida de la vida, la libertad, las afectaciones graves a la salud, etcétera.

### 4. Impacto social de los hechos

Este último se refiere a la trascendencia sociopolítica de las violaciones a los derechos humanos; la valoración del impacto social, mediático y principalmente en las víctimas. Para allegarse de elementos sobre el impacto social de una situación violatoria de derechos, el seguimiento de los medios de comunicación y de los pronunciamientos de la sociedad civil es de extrema utilidad.

Con estos criterios las CNDH tiene elementos para calificar si en un caso cumple con los supuestos para determinar si existe una violación grave a los derechos humanos. El organismo acierta en no descartar situaciones que no pudieran ser

considerado graves por su magnitud en el sentido numérico de impacto. Del mismo modo toma en consideración los criterios jurídicos internacionales, con lo está cumpliendo en la teoría lo establecido en la reforma del 2011.

Cabe considerar, por otra parte, que el Organismo cuenta con el procedimiento de conciliación para resolver investigaciones de violaciones de derechos humanos, sin embargo, para casos de infracciones graves a los derechos humanos su normativa interna (artículos 88 y 119) prohíbe expresamente que “el asunto no podrá someterse al procedimiento de conciliación con las autoridades señalada como presuntas responsables”, en los supuestos de “atentados a la vida, tortura, desaparición forzada y todas las demás violaciones de lesa humanidad o cuando las anteriores infracciones atentes en contra de una comunidad o grupo social en su conjunto”. Con lo que podemos decir que la CNDH si tiene un marco normativo solido para catalogar el caso de una violación grave, por lo que ahora es momento de verificar si las recomendaciones que ha emitido han sido lo suficientemente eficaces para entender las víctimas de los lamentables actos u omisiones de las autoridades.

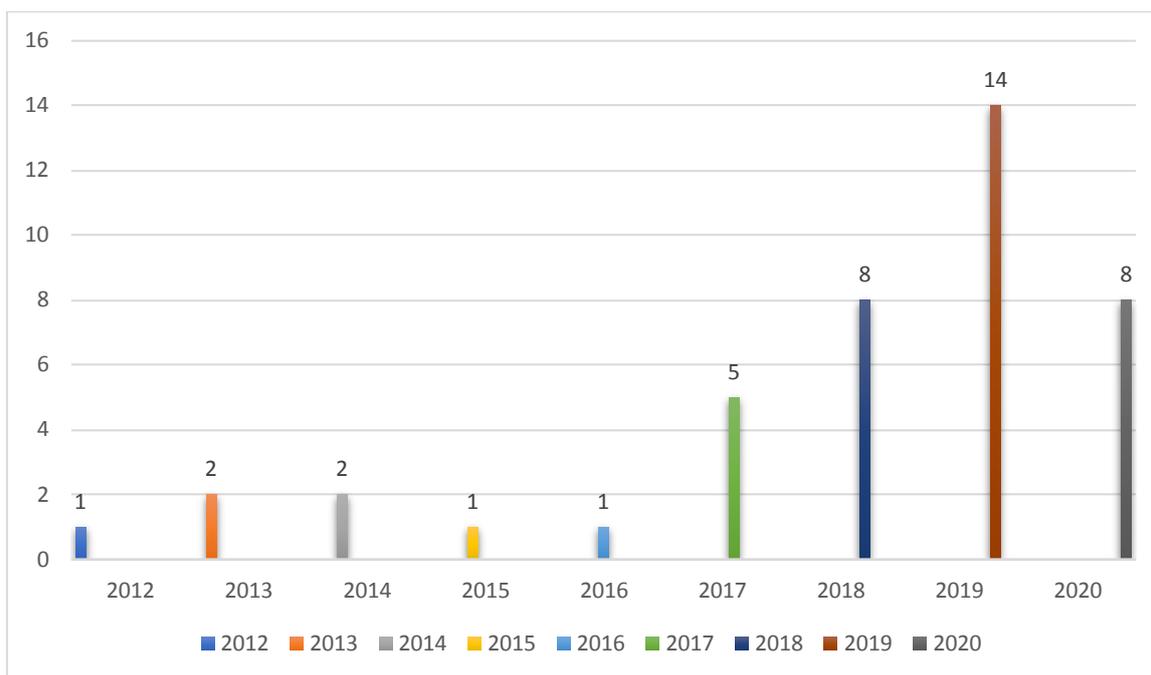
## **2.6. Nivel de eficiencia de las recomendaciones por violaciones graves a DDHH**

Como ya se ha mencionado, cuenta con esta facultad conferida a partir de la reforma del 2011. Desde que tiene esta atribución, la Comisión emitió 42 recomendaciones hasta el 2020 por graves violaciones de DDHH, distribuidas anualmente de la siguiente forma<sup>7</sup>:

---

<sup>7</sup> No se mencionan las tres recomendaciones por violaciones graves emitidas en el 2021, puesto que hasta el momento la Comisión no ha emitido un pronunciamiento sobre el seguimiento de estas recomendaciones.

Ilustración 3. Recomendaciones emitidas por graves violaciones a DDHH de 2012-2020



Fuente: Elaboración propia a partir de la recolección de información a través de los *Informes de Actividades* de la CNDH del 2012 a 2020.

Como es visible, la emisión de este tipo de recomendaciones ha ido en ascenso a partir del 2017, siendo que en el año 2019 se emitieron catorce, esto último se debe en que ese año salía el anterior Ombusperson Luis Raúl González Pérez (noviembre 2014 a noviembre 2019), y por lo tanto se tiende a “limpiar casa”, se realiza un mayor esfuerzo por sentar más precedentes y emitir más documentos.

Las 42 recomendaciones por violaciones graves a los derechos humanos (hasta 2020), han sido dirigidas a 70 autoridades diferentes, en 152 ocasiones diferentes. Con los datos que continuación se presentan, que están distribuidos conforme al citado art. 137 del RICNDH, podremos analizar el nivel de eficiencia en el rubro de recomendaciones por violaciones graves:

Tabla 5. Estado general que guarda el cumplimiento del total de las Recomendaciones por violaciones graves a los derechos humanos expedidas de 2012 a 2020

<i>Estado general que guarda el cumplimiento del total de las Recomendaciones por violaciones graves a los derechos humanos expedidas de 2012 a 2020</i>	
Nivel de cumplimiento	Núm. de ocasiones en que las autoridades han sido recomendadas
No aceptadas	5
Aceptadas, con pruebas de cumplimiento total	1
Aceptadas, con pruebas de cumplimiento parcial	98
Aceptadas, en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento	41
Aceptadas, sin pruebas de cumplimiento	2
En tiempo para ser contestadas	5
<b>Total:</b>	<b>152</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la recolección de información a través de los *Informes de Actividades* de la CNDH, de 2012 a 2020.

Por consiguiente, si de las 42 recomendaciones han derivado 152 ocasiones en que las autoridades han sido recomendadas, y hasta la fecha solo en una de esas ocasiones la autoridad correspondiente ha cumplido en su totalidad la recomendación de la CNDH, de primera impresión nos da entender el grado de peso moral de las recomendaciones de la Comisión, cuando se trata de violaciones graves, no obstante, se debe considerar que por la naturaleza de las mismas se advierte que cumplir con la relación integral (restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción, y garantías de no reparación) hace que los recursos y los términos no sean suficientes.

A manera de ilustración, y para tener un conteo más preciso, en términos porcentuales:

$$1 \times 100 = 100$$

$$100 \div 152 = \mathbf{0.65}$$

Esto quiere decir que a lo largo de ocho años (2012-2020) el nivel de eficacia de las recomendaciones emitidas a las autoridades por parte de la CNDH, por violaciones

graves a los derechos humanos, conforme al nivel de cumplimiento de *aceptada y con pruebas de cumplimiento total*, es del **0.65%**.

No obstante, si sumamos las recomendaciones que fueron aceptadas y presentaron pruebas de cumplimiento parcial (98), podemos hablar de un nivel de eficacia considerable:

$$99 \times 100 = 9900$$

$$9900 \div 152 = \mathbf{65.13}$$

El **63.13%** aún sigue sin representar un numero aceptable, a pesar de estar arriba de la media, hay que considerar que 98 de las autoridades recomendadas solo han presentado pruebas de cumplimiento parcial.

En este sentido se comprende que el nivel de eficacia de las recomendaciones por violaciones graves a DDHH, conforme a su nivel de cumplimiento por parte de las autoridades recomendadas, nos da como resultados penosos, en términos numéricos. Cabe aclarar que el 63.13 % para algunos puede ser visto como un numero positivo, sin embargo, en mi consideración de “resultados penosos” reside que gran parte de esas recomendaciones aceptadas solo hay una con pruebas de cumplimiento total por parte de la autoridad.

Sin embargo, hay que considerar que por la naturaleza de los casos de violaciones graves son delicados y por lo tanto el investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley, es una tarea que conlleva su tiempo por el nivel de heterogeneidad que hay en cada caso. Lo que a su vez se refleja en los datos de seguimiento de estas recomendaciones.

Pero no seamos tan bondadosos con nuestra institución, es evidente que existen 5 autoridades que no aceptaron las recomendaciones y es la primera vez que sucede. Y no es poca cosa, en las dos recomendaciones 34 VG y 39 VG<sup>8</sup> en donde existen

---

<sup>8</sup> La nomenclatura “VG”, es utilizada por la CNDH para enumerar a las Recomendaciones por Violaciones Graves a los DDHH.

cinco autoridades señaladas<sup>9</sup>, se enuncian violaciones graves a derechos humanos: a la libertad, seguridad personal por la detención arbitraria, retención ilegal, desaparición forzada transitoria e integridad personal por actos de tortura; y uso de excesivo de la fuerza, detención arbitraria, retención ilegal, omisión de protección, dilación e irregular integración de Registros de Investigación y omisión de la Fiscalía General respectivamente.

Si la Comisión determinó que existen suficientes datos de prueba para determinar que existen violaciones graves violaciones bajo los criterios que utiliza CNDH, deben existir buenas razones de las autoridades para no atender y que pueden caer en los siguientes supuestos.

La primera, consiste en que las autoridades recomendadas no tienen voluntad política para reconocer que cometieron violaciones a los derechos humanos, sujeto a que demeritan la labor y peso moral de la Comisión.

O bien como ya se mencionó anteriormente: la recomendación no tiene una sólida argumentación jurídica. Porque si no hay un uso correcto de la fundamentación y motivación, las autoridades encontraran evasivas y razones para no aceptarla, e incluso pueden reflejar una mejor cara en la batalla de la opinión pública frente a la del Ombusperson. (Carpizo, 2014)

El problema es que algunas recomendaciones nunca salen del escritorio del Ombusperson, por considerarse inoportunas o políticamente incorrectas, y solo se expedirán si el contexto estima que cumple con las condiciones de ciertos actores políticos. (Carpizo, 2014)

## **2.7. A manera de reflexión**

La responsabilidad y el compromiso que el Estado Mexicano realizó ante la comunidad internacional en el 2011, lo obligo a que mediante acciones concretas no solo a **prevenir** que las violaciones objeto de estudio se sigan perpetrando a

---

<sup>9</sup> Las autoridades que no aceptaron las recomendaciones son: Fiscalía general del Estado de Tabasco; Gobernador Constitucional del Estado de Tabasco; Gobernador Constitucional del Estado de Chiapas; Fiscalía General del Estado de Chiapas; y el H. Ayuntamiento de Amatán, Chiapas.

través de la generación de políticas públicas o mediante la aplicación de cualquier otro mecanismo; a **investigar** en segundo punto, lo que en su oportunidad no se investigó diligentemente; a **sancionar** a los culpables cuando exista la posibilidad material para esto; y a **reparar** a las víctimas directas e indirectas a través de indemnizaciones, disculpas públicas o cualquier otra que resulte pertinente.

Sin embargo, a pesar de esto, es evidente que estas siguen perpetuándose en perjuicio de la ciudadanía, convirtiéndose en una situación sistemática y estructural de nuestro sistema de justicia, principalmente por lo que respecta a la realización de actos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, los cuales ya no solamente se ven reducidos a la realización de un acto que daña la integridad física y mental de una persona sin importar su gravedad, sino también aquellos que aunque no causen dolor físico o angustia psíquica apliquen métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental.

Y una de las formas para enfrentar este tipo de situaciones es a través de las recomendaciones. Recomendaciones que hemos visto no gozan de un nivel aceptable de cumplimiento y por ende de eficacia para que las autoridades respondan correctamente. Aunado a ello, existen casos en los cuales los proyectos de Recomendación se guardan en el escritorio del Ombusperson por no considerarlas oportunas o correctas políticamente.

Me quedo con la reflexión que hizo el Dr. Carpizo: “Todo lo anterior es grave, gravísimo. Es casi como si (la CNDH) no existiera... Ante el grave panorama de la inseguridad pública y violación de derechos humanos, la presencia de la CNDH ha pasado desapercibida. Declaraciones y desplegados tibios y timoratos” (Carpizo, 2008, p. 37)

Ahora es turno de medir el nivel de eficacia desde otro ángulo. Las acciones de inconstitucionalidad también juegan un papel importante dentro de las funciones de la Comisión, y es una excelente forma de determinar si está contribuyendo en cumplimiento cabal sus obligaciones en el marco del cambio constitucional.

## CAPITULO TERCERO

### EFICACIA DE LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

#### 3.1. El control constitucional y breves antecedentes de la Acción de Inconstitucionalidad.

Las formas de control de los actos con rango de ley son importantes para un Estado Constitucional, ya que abonan al desarrollo de un orden jurídico que se adecue al marco constitucional y a los derechos que éste protege. En la doctrina existen dos tipos de controles de constitucionalidad de leyes y disposiciones normativas, hablamos de los procesos llamados *abstractos* y los *concretos*(Melgarejo, 2015).

El *control concreto* de constitucionalidad, a grandes rasgos es aquel que ejerce un órgano de control a instancias de un juez o tribunal que, al resolver el determinado litigio, se encuentra en la obligación de aplicar una ley o normativa sobre cuya constitucionalidad se plantean dudas u opiniones contrarias, por lo que eleva la discusión sobre la constitucionalidad de la ley al órgano de control. Por su parte el *control abstracto*, que es el que nos interesa, es el que se lleva a cabo a instancias de ciertos órganos políticos y al margen de los casos concretos y de la aplicación que haya podido tener una ley, incluso cuando aún no hayan sido aplicadas.(Brage Camazano, 2005)

La teoría dice que los procesos abstractos, se nombran de esta manera ya que las autoridades políticas competentes para iniciarlos deben proteger no un interés particular, sino un interés general que garantice la aplicación concreta del derecho y la supremacía del texto constitucional. Aunque en la realidad, existen algunos países (Austria, Bélgica, Eslovenia, Montenegro, Serbia, entre otros) en donde estos procesos abstractos de control constitucional pueden ser promovidos por la acción popular o por actores que posean un interés legal en el análisis de la leyes y disposiciones normativas, lo cierto es que generalmente se concede a órganos públicos y políticos entablar este tipo de proceso(Melgarejo, 2015).

En México, la SCJN conoce de este control abstracto (tesis P./J.129/99) al interpretar la fracción segunda del artículo 105 constitucional en donde ha

determinado el proceso de control abstracto al indicar que la Acción de Inconstitucionalidad no se hace para deducir un derecho particular, sino para proteger la supremacía constitucional, puesto que los resultados afectan a la ley contradicha o a quienes va orientada.

La Suprema Corte como un órgano de control, juega un papel de integración en la relación social-política, y de neutralización de los conflictos políticos. Ya que las sentencias del órgano de control se basan en las normas vigentes del orden constitucional, por lo que su juicio en teoría balancea antítesis políticas, fuerzas opuestas y concilia opiniones contrarias en el terreno constitucional (Schneider, 1991).

La solución de conflictos políticos a través de la abstracción de procesos de control son una válvula de escape, y las ventajas que ofrecen son importantes, no obstante, puede suceder que por esos mismos conflictos políticos se corra el riesgo de politización, por lo que resulta necesario que el uso de estos procesos sean iniciados por autoridades legítimas, pues en ellas recae la responsabilidad de no subestimar la efectividad del proceso abstracto y restarle legitimidad como resultado de su mal uso. (Schneider, 1991)

Ahora bien, el control abstracto de leyes generales tiene antecedentes en el constitucionalismo mexicano que valen la pena mencionar. Por ejemplo, en la Constitución de 1824, se señalaba que la Suprema Corte de Justicia podía conocer de las infracciones de la misma constitución y leyes generales (federales y estatales) según se previniera por la ley, con lo que se otorgaba facultades de control a ese órgano a ese órgano jurisdiccional. No obstante, sólo el Congreso General podía resolver las dudas que acontecían sobre el análisis de la constitución y del Acta Constitutiva. (Melgarejo, 2015)

En 1836 la segunda ley de las Siete Leyes constitucionales establecía que existiría un Supremo Poder Conservador, que entre sus funciones estaba la de declarar la nulidad de una ley o decreto dentro de los dos meses siguientes a su confirmación, cuando fueran contrarias a un artículo expreso a la Constitución y en la medida en que lo demandara el Ejecutivo, la alta Corte de Justicia o el Poder

Legislativo(Melgarejo, 2015). Es notorio un control de constitucionalidad marcadamente político que solo podía ser ejercido por órganos del Estado.

En el mismo 1836 mediante un paquete de reformas a la constitución, se pretendía atribuir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de saber, a través de juicios los reclamos mediante el Supremo Gobierno, la cuarta parte de los diputados, y la tercera parte de los senadores la consideración de una ley contraria a la constitución, sin embargo, aunque no se haya concretado por su expresa oposición del Supremo Poder Conservador, si sentó un precedente importante en el medio jurisdiccional de control constitucional en el país.(Melgarejo, 2015)

Posteriormente surge “el Reclamo Constitucional” considerado como el antecedente especial de la Acción de Inconstitucional, establecido en el *Acta Constrictiva y de Reformas* de 1847, se otorgaba la facultad al Congreso de declarar nula a toda ley de los Estados que atestara a la Constitución o las leyes generales. Las reclamaciones se remitían a la Suprema Corte, que se encargaba de hacer publica el resultado, quedando suprimida la ley si así lo resolviera la mayoría de las legislaturas. No obstante, no prospero como se esperaba debido a la lentitud de las comunicaciones y la poca participación de los órganos legislativos locales.(Cabrera Acevedo, 1995)

Cien años después, en la Constitución de 1857, se le despojaba de su lugar a los órganos políticos en los procedimientos de control constitucional para cederle el lugar a los órganos jurisdiccionales. Se concedió a los tribunales de la federación resolver las controversias que resultaran de leyes o actos de autoridades que invadieran la esfera de la autoridad federal y que violaran las garantías individuales o vulnerar o restringieran la soberanía de los Estados. Ya para 1917, a pesar de los cambios sustantivos en la concepción de los derechos, los medios jurisdicciones de control constitucional de las leyes que se contemplaban en la constitución del 57 permanecieron.(Melgarejo, 2015)

No es hasta diciembre de 1994 con la reforma al art. 105 de la constitución política, que se introduce al sistema jurídico la Acción de Inconstitucionalidad (AI). Con lo

que se otorga a la Suprema Corte competencia para conocer las AI que tuvieran por propósito plantear la probable contradicción de una norma general y la Constitución.

Hoy en día podemos mencionar, que en los casos en que el Congreso de la Unión expide una ley que viole principios constitucionales, o si en México entra en vigor un tratado internacional que no está acorde con los principios y reglas de la constitución. La ley o el tratado internacional pueden impugnarse a través de la Acción de Inconstitucionalidad (AI). (Melgarejo, 2015)

En ese sentido, la AI prevista en el artículo 105, fracción II de la Constitución, se trata de un procedimiento que se sigue ante la SCJN, que tiene por objeto plantear la posible contradicción entre una norma general (leyes federales o estatales), la constitución y los tratados de los que sea parte el Estado mexicano. Es por ello, que a través de la AI se pueden impugnar normas generales, que violen los derechos humanos reconocidos en la carta magna y en los tratados internacionales en que México es parte. (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2021)

En la actualidad los sujetos legitimados para promover la AI, son el Ejecutivo Federal, las minorías parlamentarias, los partidos políticos y los Órganos Constitucionales Autónomos. El *Ejecutivo federal* lo podrá promover por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federales; por lo que hace a las *minorías parlamentarias*, lo pueden promover el equivalente al 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados, del Senado de la República y de alguna de las legislaturas de las entidades federativas, en contra de leyes federales, tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano y leyes expedidas por el propio órgano respectivamente; en cuanto a los *partidos políticos* la podrán promover a través de sus dirigencias, siempre y cuando cuenten con registro ante el Instituto Nacional Electoral (INE) o estén registrados en alguna entidad federativa, en contra y exclusivamente de leyes electorales federales o locales. (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2021)

Los órganos constitucionales autónomos que están facultados para promover la AI son los siguientes: el *Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información*

y *Protección de Datos Personales* (INAI), en contra de leyes de carácter local, federal y tratados internacionales reconocidos y ratificados por el Estado mexicano que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales, así también de sus equivalentes locales en contra de leyes expedidas por las legislaturas estatales; el *Fiscal General de la República*, en contra de leyes federales y de las entidades federativas, en materia y proceso penal, así como las relacionadas con sus funciones y finalmente la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.(Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2021)

### **3.2. La CNDH y las Acciones de Inconstitucionalidad como mecanismo de protección de los derechos humanos**

A lo largo del proceso legislativo para concederle esta facultad a la Comisión, se expusieron motivos como el de la necesidad de inyectar de mejores instrumentos para asegurar la plena vigencia de la constitución, mayor capacidad para aplicar la ley, y en efecto fortalecer el Estado de derecho(Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2006). En ese sentido y con base al noble objetivo de la Comisión fue imprescindible el concederle mejores herramientas para el beneficio de la libertad, la igualdad y la seguridad jurídica de las personas.

Puesto que se consideró que la enorme e indispensable labor de la CNDH rebasaba las capacidades políticas y legales con las que contaba. Además, de que a pesar de los trece años que habían transcurrido el Ombudsman mexicano no se había consolidado, puesto que no se había logrado la confianza y credibilidad de amplios sectores de la sociedad mexicana, por lo que de aprobarse la iniciativa se tendría efectos en la protección de los ciudadanos y sin la necesidad de interponer un juicio de garantías, el cual solo tiene efectos limitados entre quienes lo promueven.(Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2006)

No cabe duda de que la facultad era necesaria, prueba de ello es que el dictamen se remitió a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos no tuvo ningún voto en contra, y en la posteriormente cuando se turnó las legislaturas estatales solo obtuvo un voto en contra (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2006). Incluso a lo largo de la discusión legislativa, el grupo parlamentario del Partido del Trabajo (PT) considero que era “inaplazable” que en la Constitución se estableciera esta facultad a la CNDH, ya que entre otros elementos se consideraban esenciales para el fortalecimiento de la tutela eficaz de los derechos humanos.

En ese sentido, la Comisión tiene esta atribución a partir de la reforma publicada en el DOF del 14 de septiembre del 2006, el que se adicionó un inciso g) a la fracción II del artículo 105 constitucional, en donde hoy por hoy el presidente de la CNDH, puede presentar acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un plazo de treinta días naturales posteriores a la publicación de la expedición, reforma o modificación de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de Tratados Internacionales cuando se estime que vulneren derechos humanos y resulten incompatibles al texto constitucional o tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano.

No obstante, es importante decir que en el 2009 la CNDH promovió una acción de inconstitucionalidad (acción de inconstitucionalidad 22/2009), por la cual la SCJN determino que la Comisión, así como las de las entidades federativas de derechos humanos no podrían promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes que violan derechos contemplados en *tratados internacionales* suscritos y ratificados por México, sino solo aquellos que están contenidos en la carta magna. (García Castillo, 2015)

Sin duda alguna esa resolución limitaba el campo de acción de la Comisión, no obstante, con la reforma del 2011 se contraviene lo resuelto por la Suprema Corte, para efecto de manifestar que este medio también servirá para defender los DDHH estipulados en los tratados internacionales. (García Castillo, 2015)

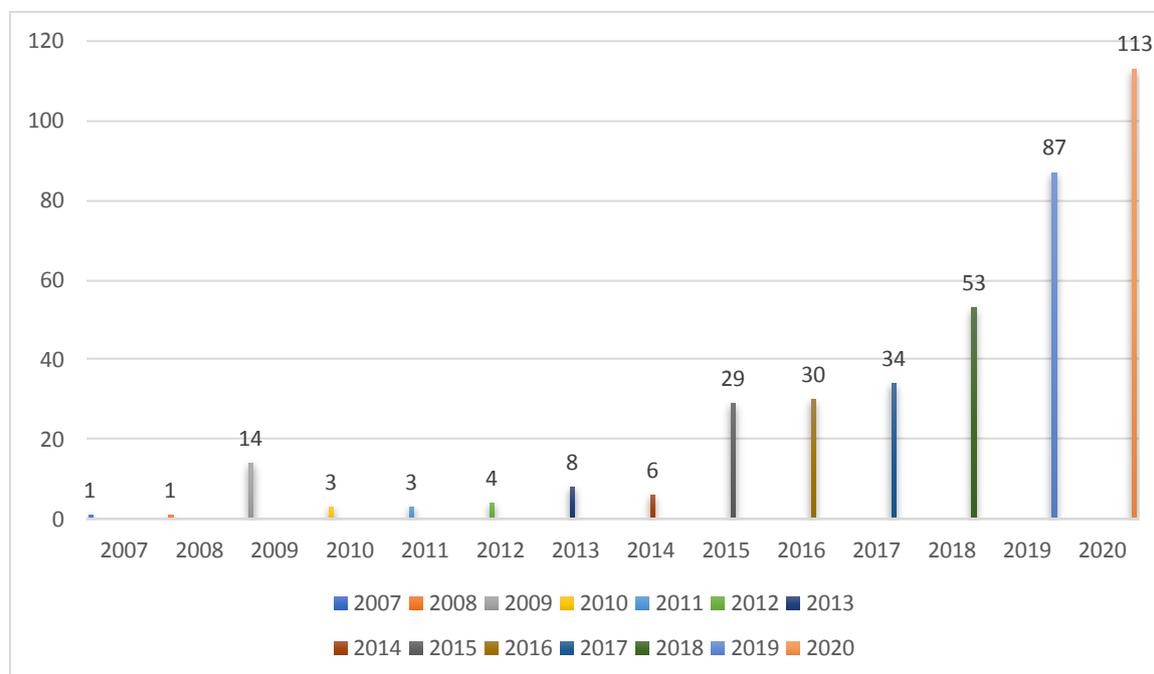
Con este recurso, como se ha mencionado se puede impugnar cualquier norma general, pero no procede contra actos de autoridad y aun cuando la AI no se tutelan derechos subjetivos o intereses puntuales de manera directa. Este mecanismo jurisdiccional ha servido en nuestro país para proteger los derechos frente a los atropellos que, en uso de la discrecionalidad de que disponen, pueden cometer los legisladores (Melgarejo, 2015).

Por ello, las AI promovidas por el organismo de protección no jurisdiccional de los derechos fundamentales son relevantes para el presente trabajo de investigación, por lo que en las páginas siguientes se ofrece una perspectiva sobre las AI como forma de evaluación de la institución de estudio.

### 3.2. Nivel de eficacia

Desde la primera AI promovida por nuestra institución (24 de mayo de 2007), hasta el año 2020, se han presentado ante la SCJN un total 386 demandas. En la siguiente gráfica se aprecia el desarrollo de dicha facultad, distribuidas anualmente de la siguiente forma:

*Ilustración 4. Acciones de Inconstitucionalidad presentadas por año*



Fuente: Elaboración propia a partir de la recolección de datos del apartado “Acciones de

inconstitucionalidad” de la página oficial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: <https://www.cndh.org.mx/tipo/209/accion-de-inconstitucionalidad>.

Es evidente que la cantidad de AI interpuestas durante los mandatos desde que ha hecho valer su legitimación ha sido variable. Durante el periodo 2006 a 2009, presidido por José Luis Fernández, se promovieron 15 AI. Mas adelante, en el periodo 2009-2014, a lo largo de la presidencia de Raúl Placencia Villanueva, el numero ascendió a 24. Posteriormente de 2014- 2019, presidido por Luis Raúl González, se presentaron 220 demandas. Finalmente, bajo la presidencia de Rosario Piedra Ibarra, hasta el año 2020 se presentaron 132 AI.

En la óptica de quien escribe, es evidente un mejor ejercicio de esta facultad por parte de la Comisión a partir del 2015, pero parece curioso, ya que este aumento se da a partir de la entrada de **Luis Raúl González**, lo cual pone de manifiesto la atención prioritaria que ha otorgado a esta facultad su relevancia en la protección y defensa de los derechos humanos, pero también deja en claro que el desempeño de esta institución no está sujeto a las reglas formales como la reforma del 2011, más bien los cambios responden a las reglas del juego que trae consigo el nuevo dirigente dentro de una organización u organismo.

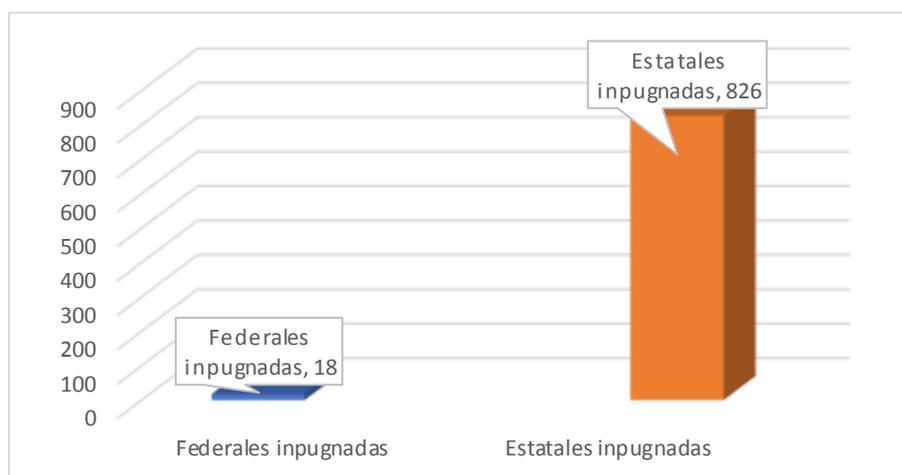
En este sentido se comprende que el papel del Ombusperson es relevante para el éxito del sistema no jurisdiccional, por lo visto en materia de AI, los mejores números se encuentran en las administraciones de Luis Raúl González y Rosario Piedra. Estos se convierten en agentes de cambio en el desempeño de la institución, y eso puede responder a que están obligados por factores reales de poder, agenda pública, grupos de interés políticos, asociaciones de la sociedad civil o demandas de población en general.

También es claro que el aumento del número de IA con Rosario Piedra responde a al cambio de ideología política y administrativa que trae consigo la actual administración liderada por el presidente López Obrador. Dicha nueva forma de pensamiento versa sobre la propuesta de construir un nuevo modelo de gobernanza basado en el estricto acatamiento al orden legal y la recuperación del estado de

derecho, en observancia de los derechos humanos (Presidencia de la República, 2019), por lo que está determinado el camino de la Comisión.

En ese marco, resulta interesante distinguir cuantas de las normas generales que se impugnaron a lo largo de la gestión de Raúl González, a manera de entender mejor el trabajo de este actor y de la Comisión en cuanto al tipo de normas generales que se impugnan. Para esto, durante el periodo de noviembre de 2014 a septiembre del 2019, la Comisión Nacional analizó un absoluto de 13 493 leyes entre las que se encuentran: reformas, adiciones, expedientes y modificaciones legislativas. Razón por la cual la Comisión presentó 220 demandas en contra de 884 normas generales por considerar que infringen DDHH.

*Ilustración 5. Normas generales impugnadas durante el periodo noviembre 2014 a septiembre 2019*



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados del “Informe especial de acciones de inconstitucionalidad”, elaborado por la Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones y Asuntos Jurídicos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fecha de corte al 30 de septiembre de 2019, disponible en: [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/Informe\\_inconstitucionalidad.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/Informe_inconstitucionalidad.pdf)

Es atrayente ver que las legislaturas de las entidades son las que más reinciden en aprobar normas que entre líneas son contravenciones a DDHH, lo que denota el problema de poco estudio legislativo y del escaso compromiso por parte los legisladores para entender cada ley que se aprueba en los congresos locales. Por ejemplo, desde que se tiene la facultad hasta septiembre del 2019 se tramita por parte de la CNDH un total de 259 AI, de las cuales 27 fueron en contra de leyes

expedidas por el Congreso de la Unión, 18 contra normas de la Ciudad de México, y 15 del estado de Veracruz. Mencionamos solamente estas dos entidades ya que entre ambas ya supera el número de AI que se han promovido por leyes federales<sup>10</sup>.

Así mismo, podemos entender que el trabajo que se realiza al interior de la Institución en la detección de aquellos ordenes legales que se estiman contrarias al precepto constitucional es relevante para enmendar la problemática del insuficiente debate en la producción legislativa. Sin embargo, la labor aún no termina, no basta con analizar y presentar un determinado número de acciones, porque sucede lo mismo que las recomendaciones: “a mayor cantidad no significa mayor calidad”. Por lo tanto, es imprescindible para el análisis de eficacia estudiar cuantas de estas recomendaciones fueron procedentes, parcialmente procedentes e improcedentes, no sin antes explicar en mejor medida que se entiende por esto último.

### **3.2.2. Tipos de resoluciones**

La SCJN puede resolver las acciones de inconstitucionalidad presentadas por los sujetos legitimados de distintas formas, y hay que entender que, en el caso de las presentadas por la Comisión, cada resolución no es nada trivial, toda vez que cada AI abona a la protección de los derechos humanos de todas las personas que se encuentran en todo el territorio mexicano.(Cruz Angulo Nobara, 2015)

De primera instancia la Corte determina si las acciones promovidas son procedentes, es decir, si estas satisfacen los requisitos necesarios para ser parte de un estudio de fondo, a saber, para analizar los argumentos de contrariedad constitucional planteados. De este análisis preliminar, las determinaciones de la Corte pueden verter en diversos sentidos.(Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019)

Se puede considerar que la demanda es *procedente*, cuando cumple todos los requisitos necesarios para su presentación, o puede determinar que resulta *parcialmente procedente* y admite realizar el análisis de algunas partes de la impugnación, pero no en su totalidad. O bien, puede considerarse que existe un motivo

---

<sup>10</sup> Para mayor ilustración del número de impugnaciones de la CNDH por cada congreso hasta septiembre del 2019, remítase al anexo 5.

notorio y manifiesto de *improcedencia*, por lo que procede a desechar la demanda y eventualmente no hay un estudio de fondo respecto a la constitucionalidad de las normas impugnadas. Ante ese desechamiento, se puede interponer un recurso de reclamación para resolver si la decisión de improcedencia fue correcta. (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019)

Cuando la SCJN estima que no existió algún motivo de desecho, lleva a cabo el estudio de los argumentos de invalidez expuestos en la AI para determinar si los argumentos planteados por la CNDH sobre si una ley es contraria a la carta magna o bien a los tratados internacionales.

No obstante, se puede presentar que, durante el estudio de una AI por parte de la Corte, se actualice una causa de improcedencia que hace que se considere *sobreseída*, es decir, se declara que la Suprema Corte no puede resolver el fondo del asunto, en virtud de que actualiza una condición jurídica que así lo impide. Por ejemplo, cuando posteriormente a la presentación de la demanda, se publica una reforma que modifica a la que fue impugnada. (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019)

En ese sentido se comprende que el éxito de una AI promovida por cualquier ente legitimado dependerá de la calidad argumentativa con la que se presenta. En el caso de nuestra Comisión se realizó un análisis para determinar el número de *acciones procedentes, parcialmente procedentes e improcedentes*. Esto permitirá observar el porcentaje de acciones en que la corte dirimió en el asunto. El cuadro siguiente resume los resultados:

*Tabla 6. Resoluciones de las AI interpuestas por la CNDH ante la SCJN*

Acciones procedentes, parcialmente procedentes e improcedentes				
Años	Sentido			Total
	Procedentes	Parcialmente procedente (fundada, parcialmente fundada o infundada)	Improcedentes (sobreseída o desechada)	
2007		1		1

2008			1	1
2009	7	1	6	14
2010	1		2	3
2011	3			3
2012	4			4
2013	8			8
2014	6			6
2015	15	7	7	29
2016	20	2	2	24*
2017	26	2	4	32*
2018	32	2	6	40*
2019	50	6	10	66*
2020	37	3	8	48*
Total	209	24	46	279

Fuente: Elaboración propia a partir de la recolección de datos del apartado “Acciones de inconstitucionalidad” de la página oficial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: <https://www.cndh.org.mx/tipo/209/accion-de-inconstitucionalidad>.

\*Los datos del 2016 hasta el 2020 no coinciden con las AI promovidas que se señalan en la *ilustración 4*, ya que algunas de estas AI aún están pendientes de sentencia, por lo que solo se tomaron las que han tenido una resolución. Para saber más sobre su estado procesal actual de las AI de la CNDH remítase al anexo 4.

De las 279 AI interpuestas por la Comisión, es positivo ver que el 75% se han considerado procedentes, lo cual significa que la Comisión ha hecho valer su legitimación activa en distintas ocasiones y que la SCJN ha estimado que efectivamente se contraviene un derecho reconocido en la constitución o en los tratados internacionales en que México es parte. Cabe destacar que tan solo 46 recomendaciones que equivalen al 16% de esas recomendaciones han sido improcedentes, y al momento de consultar los datos oficiales, resulta que en su mayoría han sido por que la legislación impugnada cambio en el momento en que la Corte analizaba el fondo del asunto.

Dentro de ese orden de ideas, es importante recalcar que el factor que determina el sentido de la procedencia es el nivel del análisis de los argumentos de invalidez planteados en la demanda. Como puede observarse en el apartado “Parcialmente

procedente” de la *tabla 6* se enuncia que pueden ser ***fundadas, parcialmente fundadas o infundadas***.

Las AI que son *fundadas*, significa que al menos una mayoría de ocho Ministras o Ministros consideran que le planteamiento de la CNDH es correcto y que efectivamente las normas impugnadas mediante la acción, son transgresoras de los DDHH y se procede a declarar su invalidez y eventualmente son expulsadas del sistema jurídico.(Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019)

Cuando la Corte dirime que alguna parte de un artículo impugnado o preceptos son contrarios a los DDHH, pero paralelamente otros artículos si son acordes a la Constitución Federal, se determina que es *parcialmente fundada*. Y finalmente, cuando son *infundadas*, es porque el Tribunal Constitucional considera que no hay contradicción de la norma impugnada con la carta magna y los tratados internacionales firmados y ratificados.(Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019)

Dicho esto, lo siguiente nos permitirá entrar más a detalle del análisis. Como puede observarse, en 75% de casos la Corte ha estudiado los conceptos de invalidez planteados por la CNDH, es decir, conoció el fondo del asunto. Si se considera únicamente este universo, es decir, las IA procedentes (n=209), el resultado es el siguiente:

*Tabla 7. Sentido de las resoluciones de la SCJN sobre las acciones procedentes*

Sentido de la resolución de la SCJN sobre las acciones con estudio de fondo				
Años	Sentido			Total
	Fundadas	Parcialmente fundadas	Infundadas	
2007				
2008				
2009		2	5	7
2010			1	1
2011	2		1	3
2012	1	1	2	4

2013	5	2	1	8
2014	2	3	1	6
2015	8	5	2	15
2016	8	9	3	20
2017	18	4	4	26
2018	24	5	3	32
2019	37	12	1	50
2020	29	7	1	37
Total	134	50	25	209

Fuente: Elaboración propia a partir de la recolección de datos del apartado “Acciones de inconstitucionalidad” de la página oficial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: <https://www.cndh.org.mx/tipo/209/accion-de-inconstitucionalidad>.

De estos datos se desprende que prácticamente en el 64% de los casos en que la Suprema Corte ha entrado al fondo, ha estimado que hay una fundamentación correcta, en otras palabras, más de la mitad de las AI que ha interpuesto la Comisión han tenido éxito. Visto de otra manera, y sumando las que están parcialmente fundadas el porcentaje asciende hasta un 88%, lo que también habla de un buen nivel de éxito de este control abstracto. En otras palabras, de cada 10 acciones promovidas y procedentes interpuestas por la Comisión, 8 resultan fundadas o parcialmente fundadas.

### 3.3. A manera de reflexión

Con el conjunto de datos anteriormente presentados, me es suficiente para externar algunas consideraciones. Un primer análisis tiene que ver con la función misma de las AI y a capacidad de la Comisión para darle un uso efectivo. Desde esta lógica podemos decir que pese a las diversas limitaciones, las acciones de inconstitucionalidad se han vuelto en un procedimiento eficaz para el control constitucional (Cruz Angulo Nobara, 2015). En es un hecho que, si tomamos las AI procedentes y parcialmente procedentes, podemos afirmar que en poca más del 83% de los casos la Suprema Corte ha declarado una o más leyes violatorias de DDHH. Esto indica que el mecanismo funciona y que el máximo tribunal está ejerciendo sus funciones, al menos en ese rubro.

Como puede advertirse de los datos presentados, es manifiesto que el ejercicio de esta facultad con el paso del tiempo no solo ha incrementado las cifras de normas impugnadas, sino también el de los preceptos que han sido declarados inválidos, lo cual representa una mayor efectividad de este rubro de la institución en la exclusión de leyes violatorias de DDHH de los órdenes jurídicos locales y federales.

## **CAPITULO CUARTO**

### **RETOS DEL SISTEMA NO JURISDICCIONAL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS.**

#### **4.1. Las recomendaciones**

Si bien es cierto que las determinaciones que emanan del Ombusperson deberían ser correspondidas por los sujetos obligados en virtud del propio peso moral que de ellas emanan, la realidad es que en nuestro país las autoridades no cuentan con la responsabilidad institucional suficiente para aceptar y cumplir por propia voluntad las observaciones de la CNDH, muestra de ello son los datos que fueron expuestos en líneas anteriores.

Y dejar a la voluntad de las autoridades la decisión de cumplir las recomendaciones, permite la existencia de arbitrariedades que derivan notoriamente en violaciones a los derechos humanos, y esto es inaceptable para nuestro régimen constitucional, puesto que esto provoca que el estado mexicano incumpla con su obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los DDHH, así como su obligación de prevenir, sancionar y reparar las violaciones de conformidad con el 1º constitucional.

La evidencia plasmada en el capítulo 2, con propia información de la CNDH, denota que es claro el problema de falta de efectividad de las recomendaciones emitidas por nuestra institución de estudio, debido a que solo el 7% de las recomendaciones emitidas fueron aceptadas y mostraron pruebas de cumplimiento total por parte de las autoridades antes de la reforma (2001-2010), y tan solo el 1.2% en el mismo criterio después de la reforma del 2011 (2011-2020).

En ese sentido, se pone sobre la mesa el argumento de que el incumplimiento e ineficacia de esas recomendaciones se debe a que no son imperativas, en virtud de que permite a las autoridades responsables rechazarlas e incumplirlas de manera total o parcial sin consecuencia alguna. Por lo que resulta innegable lo importante que resulta arremeter esta ineficacia en la que está envuelta nuestra Comisión, porque al mantener las cosas en este estado perjudica de manera grave el régimen del Estado Mexicano.

Una manera de mitigar esa ineficacia es la posibilidad de volver obligatorias las recomendaciones, a través de un procedimiento por medio del cual sea imposible para las autoridades responsables dejar de aceptarlas y cumplirlas dentro de un plazo otorgado para ello. Aunado de que la autoridad debe fundar, motivar y hacer pública su negativa, y el mecanismo político de comparecencia ante el Senado, como ya lo está previsto.

Al respecto Ballesteros coincide en la idea de tener un catálogo legal y procesal que incentive a las autoridades a cumplir con las multicitadas recomendaciones:

“En caso de negativa o de hostilidad por parte de la Administración Pública para dar cumplimiento a las recomendaciones que reciba, el *Ombudsman* debiera contar con un catálogo de actuación más amplio, donde pudiera acudir a medios legales o incluso adquirir legitimidad procesal cuando así se requiera. De esta forma, se daría mayor vinculación a sus recomendaciones...”(Bernal Ballesteros, 2015)

Para estampar de esta obligatoriedad a las recomendaciones, se ha hablado de proponer un procedimiento en el que colabore el sistema jurisdiccional y el no jurisdiccional de los derechos humanos, un “procedimiento de vinculatoriedad” que, a solicitud del quejoso o de oficio, la Comisión deba instar cuando la autoridad o servidor público responsable se niegue a aceptar la recomendación o cuando en el plazo para acreditar el cumplimiento de la recomendación, no demuestren el cumplimiento total o mínimo parcial de los puntos recomendatorios a complacencia de la Comisión (García Delgado, 2021).

Con esta fuerza vinculante se observaría o se esperaría que el nivel de eficacia de la recomendaciones fuese mayor, ya que el órgano jurisdiccional competente ordenara la separación inmediata e irrevocable del servidor o servidores públicos responsables al margen de imputar sanciones (García Delgado, 2021).

En la práctica han existido esfuerzos para tener recomendaciones vinculantes, una de ellas fue el proyecto de reforma constitucional, promovida por la fracción parlamentaria del Partido del Trabajo (PT) en noviembre del 2018, en que se plantaba modificar el art. 102 apartado B, para cambiar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por una Defensoría del Pueblo, la cual si emitirá recomendaciones vinculantes (Estado actual: pendiente). (Sen. Joel Padilla Peña, 2018)

Incluso, la actual Ombusperson Rosario Piedra, ha señalado que no concuerda con algunos juristas y defensores que sostienen la idea de que las instituciones defensoras de derechos humanos no puedan emitir recomendaciones vinculantes, por lo que ha sugerido una reforma constitucional que así lo permita, con el argumento de que se debe reivindicar ahora, ante el agotamiento de su operación, para que las autoridades acaten las recomendaciones y de esta forma reparen los daños por sus actos, y tener sobre todo mayor incidencia en las políticas públicas (EL ECONOMISTA, 2020). Sugerencia que a su vez el Presidente Andrés Manuel secundo, diciendo que veía bien el que las recomendaciones sean vinculantes “para que se castigue a quienes violen derechos humanos... para que sea más eficaz la impartición de justicia”.

Aunque es cautivadora la propuesta de hacer necesaria la implementación de mecanismos vinculantes para las recomendaciones, puesto que se considera que a través de la aplicación continua de estos las autoridades responsables comenzaran a dar cumplimiento voluntario a las recomendaciones, y gradualmente se lograra brindar efectivamente una tutela no jurisdiccional de los derechos humanos, no es del todo plausible.

Ya que en el momento en que los documentos se vuelvan vinculantes, la institución del Ombusperson ser tornara en un tribunal y con ello, todas las ventajas de sus

procedimientos flexibles, antiformalistas, rápidos y económicos desaparecerían”(Bernal Ballesteros et al., 2018).

Además de que la CNDH se convertiría en un órgano jurisdiccional, no se está comprendiendo y entendiendo la naturaleza del Ombusperson, pues:

“Su labor es de investigación, no de resolución judicial, no se siguen las etapas que todo proceso contiene, y no comienza una etapa mientras no se ha terminado la anterior, no se respetan las formalidades propias de un *debido proceso legal*, por el contrario, deber ser un procedimiento ágil, no formal y muy rápido, las partes en cualquier proceso gozan de derechos establecidos en la Constitución; en el procedimiento que lleva a cabo el Ombudsman, aquellos pueden ser omitidos, tales como el derecho de audiencia, el derecho de defensa, el derecho de presentar pruebas.”(Carpizo McGregor, 2011, p. 19)

En ese sentido una recomendación vinculatoria puede vulnerar a la propia justicia. Sobremanera, debemos recordar que la real protección y defensa de los derechos, en el caso de la Comisión es través de su autoridad moral y el apoyo que recibe de la sociedad y en la publicidad de sus actos (Carpizo McGregor, 2011). En efecto, el que se otorgue poder de coacción a las recomendaciones es signo de que las autoridades ya no conocen lo que significa “autoridad moral”.

Además, al hacer vinculantes las recomendaciones, entrarían a concursar con otros procedimientos legales y se pueden dar contradicciones que llevan a situaciones complejas, por ejemplo, en temas de *juicio de amparo*, que es el mecanismo por excelencia, para la protección de los DDHH en donde las resoluciones si son vinculantes.

En ese sentido no habría que añadir otro sistema jurisdiccional, puesto que el juicio de amparo tuvo una de las reformas más trascendentales en la misma reforma de junio del 2011, en la que se amplió este método de protección al disponer en el art. 103 constitucional: “que el amparo podrá concederse no sólo contra los actos de la

autoridad, sino contra las omisiones; se amplía el parámetro de protección al hablarse de un interés legítimo, con miras a la protección de intereses individuales y colectivos, y no sobre la base de una afectación inmediata de los actos u omisiones de la autoridad, entre otros”(Pedroza de la Llave, 2018).

A todo esto, se ha considerado que el problema no está relacionado con la “vinculatoriedad de las recomendaciones”, más bien el tema central está en las dificultades presentes para su cumplimiento total o parcial, por lo que fortalecer esta facultad es proponer mecanismos que faciliten las formas de cumplimiento cabal de las recomendaciones y no necesariamente enfocarse en la obligatoriedad de estas. Ya que inclusive, en las sentencias judiciales se presentan casos en que no son ejecutadas materialmente. (Díaz Pérez, 2019)

Otro reto de las recomendaciones es que, aunque se prevea que en el caso de que las recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades, la Comisión puede hacer pública esa cuestión, y solicitar al Senado de la República o a las legislaturas de los estados según corresponda la comparecencia para explicar su negativa, en la realidad es débil este mecanismo. En primera instancia, porque este es meramente discrecional y poco utilizado desde que se incorporó al texto constitucional. Ejemplo de ello es que hasta enero del 2020 solamente dos funcionarios (Sec. de Seguridad Pública y el titular de la Comisión Nacional del Agua) han comparecido ante el Senado de la República por solicitud de la Comisión Nacional (Díaz Pérez, 2019). En segunda, por que ha ocurrido que cuando la CNDH cite a un funcionario a presentarse frente al Senado, sea este mismo quien niegue a comparecerlo, por ejemplo, en agosto del 2019 la bancada del partido MORENA voto en contra de un dictamen que hacía citar a diversos servidores públicos para que explicaran su negativa de aceptación de la Recomendación 29/2019, con un argumento de la diputada Dolores Padierna Luna que no ayuda a que prospere este tipo de solicitudes: “Este Congreso de la Unión es un órgano autónomo del Estado y ni el presidente de la Comisión de Derechos Humanos ni nadie nos dicta la agenda, a quién comparece y quién no. Es un órgano soberano y haremos valer esa autonomía”(Ramírez, 2019). Y como tercera, no hay facultad para las víctimas

de violaciones a DDHH inscritas en la recomendación el poder ejercer el derecho de acción o exigir que se realice la comparecencia.

Por lo que es conveniente presentar una medida, que va encaminada en modificar el sistema de comparecencias para los funcionarios que no cumplan las recomendaciones, haciendo que esa solicitud de comparecencia no esté en manos de la CNDH, sino que las víctimas puedan solicitar por medio de esta última al Senado la acción de que las autoridades den la cara por sus actos u omisiones.(Díaz Pérez, 2019)

Además, la adopción de estrategias como la publicidad es sin duda relevante en los tiempos en que nos rodean, por tal motivo el fortalecimiento y la legitimación de la institución se verá impactada por el grado de publicidad de las recomendaciones. Al respecto, en los informes se deberían puntualizar recomendaciones que por su naturaleza pueden ser trascendentales y situaciones de mayor incidencia para replantear las políticas del gobierno; en otras palabras, deben tener un carácter activo en la construcción de las políticas de protección y defensa de los DDHH en el país(Bernal Ballesteros, 2015).

Carpizo señala que en los primeros años de la Comisión se esmeraba el seguimiento de las recomendaciones. Se organizaban verdaderas campañas de información para presionar a las autoridades hostiles por medio de la opinión pública. En comparación a la actualidad, hay que esperar a que se publique el informe anual de actividades, para conocer el seguimiento de las recomendaciones(Carpizo, 2014). Y desde quien sustenta le consta que es así.

En relación con el punto anterior, la publicidad no tendría mucha razón si no se vigilan y se sigue de cerca su cumplimiento, puesto que así la labor y el esfuerzo de la Comisión se dignifica, además, es gracias al seguimiento de las recomendaciones que es posible el presente trabajo. María Ballesteros en relación con este punto, menciona que es necesario que todas las instituciones cuenten con un área concreta para el seguimiento de las recomendaciones en donde se pueda seguir el desarrollo de cada una de las acciones y datos de prueba que emitan los

funcionarios para demostrar el cumplimiento de las recomendaciones por parte de la Administración Pública (Bernal Ballesteros, 2015).

#### **4.1.1. Sobre las violaciones graves a DDHH**

La decisión de otorgar a la CNDH la facultad de investigar y emitir recomendaciones por VG a DDHH es una labor de alta prioridad, conlleva una vigilancia que es vital para que no se sigan perpetuando este tipo de transgresiones y restablecer el frágil estado de derecho por el que atravesamos.

Es positivo ver que a partir de la recomendación 30/2015, por primera vez agrega en sus recomendaciones un apartado sobre “Reparación integral del daño”. Con la anterior novedad existió un cambio en el número de recomendaciones por violaciones graves a derechos humanos puesto que se empezó a utilizar un distinto criterio para calificar una violación grave, prueba de ello se puede observar en la ilustración 3 en donde se observa que el 2006 solo se hizo una recomendación por VG y para 2017 se tienen cinco.

Sin embargo, muchas recomendaciones por violaciones graves son exageradamente largas, como por ejemplo la 14VG/2018, 19VG/2019, 22VG/2019 (Díaz Pérez, 2019), lo que dificulta su publicidad y acceso, por lo que se requiere de versiones que sintetizen el problema en cuestión y que contengan un lenguaje menos técnico para aquellas personas no especialistas en el derecho.

En materia de casos graves el panorama se vislumbra difícil, pero puede mejorar, lo relevante es no perder de vista a través de las recomendaciones por VG que tan bien se logran promover, respetar, proteger y garantizar los derechos con base al ideal de la reforma del 2011.

#### **4.2. Las acciones de Inconstitucionalidad**

Uno de los ámbitos en los que la división de poderes debe funcionar como un sistema de pesos y contrapesos para prevenir el abuso de poder son las acciones de inconstitucionalidad (de la Paz Sosa, 2017). Por ello la posibilidad de promover acciones de inconstitucionalidad por parte de la Comisión Nacional de los Derechos

Humanos, funge como contrapeso importante para los órganos legislativos no sólo federales, sino también de las entidades federativas.

En líneas anteriores, se mostró claramente el incremento en la promoción de las AI exitosas desde el 2018 hasta hoy en día, lo que demuestra que la Comisión si está promoviendo acciones en contra de leyes de carácter general que son contrarias a derechos. Ejemplo de ello son las AI relevantes interpuestas contra: La ley de Seguridad Interior, en materia de consulta indígena, de protección a la vida desde la concepción, de objeción de conciencia, fuero militar, matrimonio igualitario, y en el ejercicio del derecho de acceso a la información, así como de la ley reglamentaria de la Guardia Nacional(Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019).

Los derechos humanos protegidos por la promoción de acciones inconstitucionales antes mencionadas incluyen acceso a la información, identidad, igualdad y no discriminación, libertad de expresión, protección de la salud, consulta con los pueblos y comunidades indígenas y personas con discapacidad, seguridad social, protección jurídica, privacidad, intimidad, libertad de reunión, debido proceso, libertad de trabajo y ejercicio de cargos públicos; además, el principio de supremacía constitucional, el principio de legalidad -el rigor de las causas penales y los principios generales de tributación- la mínima intervención del derecho penal, la proporcionalidad del castigo, la equidad de los impuestos, etc.(Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019)

Cabe mencionar, por otra parte, que en el informe *Avances y Retos en la Implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos* del 2015, la Cámara de Diputados a causa de optimizar el ordenamiento jurídico nacional y reformar al máximo el artículo 105 de la Constitución, considera a las autoridades previstas en el artículo 105, fracción 2 de la Carta Magna puedan promover Acciones de Inconstitucionalidad en contra de normas generales y las de los tratados internacionales ratificados.(Senado de la Republica, 2015)

A nuestro juicio la propuesta de la Cámara de Diputados es válida, pero por el momento innecesaria, pues como hemos visto los niveles de éxito de las AI son muy aceptables, signo de que han estado ejerciendo su labor con cabalidad. Pero tomo

en cuenta que el gesto es relevante, puesto que permitirá ampliar el campo de protección a través de ese control abstracto y eventualmente el reto sería construir mayores alianzas con esas organizaciones que pretendieran emitir AI por posibles violaciones de los derechos.

En ese sentido reitero que todos los Órganos Constitucionales autónomos deben estar incorporados plenamente a la justicia constitucional y tener la mano los medios procesales que les permitan ejercer su atribución, autoridad y autonomía, ya que en caso contrario estos órganos de relevancia constitucional perderían su eficacia constitucional y los perjudicados serían los propios ciudadanos a los que sirven.

#### **4.3. Algunos retos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**

La figura de la Comisión juega un papel importante en las democracias contemporáneas, por una parte y como ya se ha mencionado funciona como una forma de control del poder, al extender competencias no jurisdiccionales (Recomendaciones) y jurisdiccionales (AI) con la finalidad de investigar los actos u omisiones de las autoridades del Estado, y segundo, el ejercicio de promover una cultura de respeto de los DDHH.

Pero es notorio que no está exenta de dificultades, y puede ser que estas problemáticas son imposibles de superar por la naturaleza de estos o porque las reglas informales de quienes operan la Institución hacen que se perpetúe un insuficiente desempeño, por lo que para iniciar cambios que muestren resultados e impacte en el ejercicio de sus funciones es necesario la identificación a priori de los problemas y obstáculos por los que atraviesa.

Partir de la idea de que todos los retos tienen solución con una misma estrategia y que pueden traer soluciones a corto plazo es caer en la ingenuidad, por lo que es sabio entender que los retos pueden encontrarse en distintos niveles, siendo que algunos se encuentran en el plano normativo interno (LCNDH o RICNDH) o externo (CPEUM), o bien los problemas puede ser del ámbito de prácticas administrativas regresivas, o del tipo de incentivos para efectuar sus labores. Por ello a continuación se presentan algunos retos/problemas de la Institución para entender que hace falta y obtener un mejor funcionamiento.

### **4.3.1. Autonomía política**

En esta ocasión cuando hablo de la autonomía del Ombusperson, no me refiero a la autonomía técnica, orgánica y financiera, me refiero a la independencia política del Ombusperson, tanto en su proceso de designación como en su desarrollo como líder del sistema no jurisdiccional.

Esto viene a colación ya que la designación de la actual Ombusperson Rosario Piedra Ibarra estuvo envuelta de polémicas, ya que en octubre y noviembre del 2019, el partido mayoritario en el Senado de la Republica termino designándola cuando esta no cumplía con los requisitos de trayectoria y formación en detalle, tampoco con los requisitos de carácter formal, contraviniendo lo estipulado en la ley. Lo que puso entre dicho la independencia política de la institución. (Barranco Soto, 2021)

Hechos que además han trajeron conflictos al interior y al exterior de la CNDH por la falta de legitimidad y a la interrogante de que si eso obedeció nuevamente a la sumisión del organismo al poder en turno y no a los objetivos de proteger los derechos. Los conflictos de interés se vieron reflejados en los actos de renuncia de varios consejeros que manifestaron su inconformidad por la forma en que se presentó la elección. La ausencia de consejeros y consejeros en la CNDH no es poca cosa, ya que denota poca legitimidad y crisis política del mismo organismo y la falta de credibilidad de su presidencia, lo cual impacta negativamente en el ejercicio de sus atribuciones.

Respecto al proceso de designación, no suena nada mal implementar un proceso más democrático en donde se incluya a la sociedad. Me explico, no es sufriente una mayoría calificada, puesto que se presentan las situaciones antes citadas. A través de la lista de candidatos a la presidencia de la Comisión, se consulten a las sociedades civiles pertinentes, y posteriormente que se hayan seleccionado los posibles candidatos, se abra un periodo para efecto de que las ONG propongan o apelen nombres de las y los candidatos.

Acoto que un organismo constitucional autónomo no implica irresponsabilidad, ni mucho menos que sus actuaciones sean secretas. Al contrario, la autonomía es una de las condiciones para poder defender a los ciudadanos sin sesgos.

#### **4.3.2. Publicidad y apertura**

Con esa idea, la sugerencia es que el Ombusperson mantenga un dialogo mucho más cercano y constante con los medios de comunicación, y en específico con el de las redes sociales (facilitaría el trabajo y ahorraría gastos y tiempo), puesto que por su nivel de impacto se pueden transformar en su mejor aliado, otorgándole mayor alcance de publicidad a la labor que se realiza, para que sirva y como funciona. La política de información se puede llevar a cabo por medio de campañas anuales de divulgación que promuevan y organice la Comisión Nacional y las de las entidades federativas.

Además, las relaciones con la sociedad civil pueden ayudar a la Comisión a garantizar su pluralismo, es específico crear vínculos de con ONG que tienen el mismo propósito, abona a la legitimidad pública de la Institución e incluso la mejora de niveles de eficacia. A decir verdad, que la CNDH ha venido creando más vínculos de trabajo con las sociedades, a través de diversos encuentros, resulta interesante observar que las mismas organizaciones como la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) realicen críticas a la labor del Organismo.

Por lo que el mejoramiento de esas relaciones no basta con mesas de diálogos, sino que se necesitan elementos más contundentes como el de invitar a la participación de las ONG en la toma de decisiones de la Comisión (Díaz Pérez, 2019). Por ejemplo, cuando se realizan recomendaciones generales que versan sobre temas globales (inmigrantes, salud, seguridad, etc.) o bien en los informes especiales, sean fruto de vasta consulta con las organizaciones de la sociedad civil y demás actores involucrados en la defensa de los derechos humanos. Ya que por la cercanía de estos últimos funcionan en base de niveles básicos de la sociedad y su interacción con el entorno y las víctimas es más directa, y por lo tanto cuentan con información que es útil para abonar a la labor de la Institución. Además, con el

consenso se tomarían evidentemente más en cuenta las inquietudes de la sociedad, y eso en definitiva contribuye a la vida democrática de este país.

No esta demás decir, que el fortalecimiento de redes de apoyo con otros Organismos Nacionales de Derechos Humanos, son fuentes de mejora, puesto que en los casos de investigaciones exhaustivas serviría de ayuda contar con expertos internaciones.

#### **4.3.3. Otros retos**

Al unisonó, Ballesteros nos dice que para una mejor consolidación del sistema no jurisdiccional es necesario que la Comisión adquiriera la facultad de sugerir observaciones a las leyes federales y estatales que se consideren que son violatorias de derechos, pero antes de su publicación, para que los legisladores las puedan tomar en cuenta y se publique una ley contraria a la constitución, es decir en materia de AI es necesario hacerlas estos señalamientos antes de su publicación. Si bien cierto que las acciones tienen esa finalidad después que fue publicada la ley, es bien sabido que es mejor prevenir.

Otra problemática que se mira es que se deja fuera al municipio para que desde sus capacidades pueda conocer de violaciones a derechos humanos, ya que siendo una de las instancias más cercanas al ciudadano puede hacer más rápido el proceso de denuncia ante la vulneración de sus derechos. Puede sonar de manera anticipada, hasta incluso utópica, pero si por lo menos ampliáramos a los municipios la facultad de conocer de quejas al igual que la Comisión Nacional y de los organismos estatales, aumentaríamos la capacidad y competencia de la institución en general para conocer violaciones a derechos humanos desde este ámbito, y soy consciente de que es algo que necesariamente se tendría que estudiar su viabilidad y de que no muchos de nuestro municipios a nivel nacional no tienen la capacidad y recursos materiales, económicos, y de personal, pero se podría comenzar a implementar desde los municipios con mayores capacidades.

Así también la posibilidad de dotar a la CNDH de facultades para presentar iniciativas de ley es una interesante medida. En la práctica comparada hay evidencia de que las instituciones nacionales de derechos humanos han tenido una buena

práctica de este ejercicio legislativo, claramente limitado a las normas relacionadas con tópicos de DDHH, sírvase de ejemplo el Ombusperson peruano con una ley llamada “Ley de Consulta Previa para pueblos indígenas” y del Ombusperson paraguayo con la “Ley de indemnizaciones a las víctimas” de la dictadura militar que sufrió dicho país en los años 60, 70 y ochentas. (Cámara Arroyo & Luna Cervantes, 2012)

En suma, se deja sobrelíneas algunas propuestas para que puedan ser pensadas por aquellos y aquellas que tienen el interés e inclusive misión de cambiar la interesante pero importante figura de la CNDH. Soy tajante en creer que muchos de los retos y dificultades de en su obligación de proteger los DDHH de manera eficaz escapan de sus capacidades, sin embargo, tiene las suficientes herramientas para poder superar sus problemáticas, y quiero dejar en claro que no estoy generalizando a toda la institución, es sabido que en cualquier organización hay actores que quieren hacer bien las cosas.

## Conclusiones

A la luz de lo anteriormente escrito, he de mencionar que para evaluar la eficacia de una institución como la CNDH, se deben tener en cuenta múltiples factores, puesto que realizan diversas funciones, con muchas habilidades diferentes, en muchos contextos diferentes, por lo que sus niveles de eficacia son un tanto difíciles de sintetizar.

En el rubro de las recomendaciones, los datos presentados antes de la Reforma del 2011 nos dicen de un nivel de eficacia del 7%, ya que las autoridades recomendadas presentaron pruebas de cumplimiento total, y un 45% de eficacia puesto que presentaron pruebas de cumplimiento parcial para la defensa y protección de los DDHH. Posterior a la reforma (a diez años de su implementación), se evidenció que las recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento total descendió a un 1.2%, pero en las recomendaciones con prueba de cumplimiento parcial aumento a un 52%.

Los niveles de eficacia son óptimos, ya que, si bien porcentualmente no hay un aumento destacado, el número de recomendaciones aumento después de la Reforma del 2011, además, es aceptable ver que a pesar de que las recomendaciones no son vinculatorias, aun presentan números de aceptación.

No obstante, como se ha dicho, la CNDH puede y debe jugar un papel más notorio en la defensa de los derechos, no solo por su obligación constitucional, sino también por recuperar la legitimidad institucional. Es incuestionable que el Ombusperson deberá ser el canal que permita hacer escuchar a la sociedad, una sociedad que progresa más por la sensibilización de conciencia que por la creación de leyes u obligatoriedad.

Cabe destacar que existen complicaciones o limitaciones por parte de las autoridades para reparar los daños ocasionados y así cumplir cabalmente una recomendación, pero no es justificación para que en el ámbito de sus competencias puedan hacer valer los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos.

Ahora bien, el panorama de las recomendaciones por violaciones graves a los derechos humanos hoy luce más complicado. He concluido que no contamos con un diseño institucional eficaz para resolver este tipo de asunto. Prueba de ello, es que históricamente solo una recomendación por VG ha presentado pruebas de cumplimiento total por parte de las autoridades, eso equivale al 0.6% de un universo de 152 recomendaciones de este tipo.

Resulta preocupante, ya que, tratándose de investigaciones sobre violaciones graves de derechos humanos, existe un interés público y no sólo un interés particular en que este tipo de violaciones de derechos humanos sean investigadas. Por lo que el papel de la CNDH debe ser aún más contundente en este tipo de asuntos.

Aceptablemente, el 64% de las recomendaciones por VG han sido acatadas por las autoridades y presentaron pruebas de cumplimiento parcial, pero soy severo con la Comisión en función de las recomendaciones graves, ya que, desde la evidencia empírica, gráfica y teoría se ha demostrado que ha fallado en crear formas de representación social que puedan ser eficaces en la búsqueda de la protección y reparación frente a violaciones graves a derechos humanos.

Y de no superar estos problemas en los años posteriores, auguro un mayor desencanto de la población del medio no jurisdiccional para dar respuesta a las demandas, reduciendo la desconfianza de los medios nacionales, y la circunstancial necesidad y dependencia de recurrir a la intervención internacional, como la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos para atender esta problemática que crece exponencialmente.

Por otra parte, el mecanismo de control abstracto (Acciones de Inconstitucionalidad) ha mostrado niveles eficaces frente a leyes generales que vulneran los derechos humanos, con lo que podemos resumir que la CNDH ha demostrado un nivel de éxito adecuado al contexto, puesto que desde el año 2014 ha aumentado exponencialmente el número de acciones de inconstitucionalidad, además de históricamente el 88% de la AI han resultado procedentes y han sido fundadas o

parcialmente fundadas, por lo cual la SCJN declaró inconstitucional las normas impugnadas por la CNDH.

Por último, el cambio institucional mediante la reforma y los programas de modernización administrativa dentro de un contexto de cambio político, represento un reto tanto para el diseño institucional del país como para la percepción que tiene la ciudadanía del cambio efectivo. Y la forma en que la Comisión decida posicionarse frente a ésta y asumir plenamente su autonomía y hacer uso de todas sus atribuciones, dependerá en buena medida el destino de los DDHH. Asimismo, la capacidad de enviar un mensaje claro y contundente también dependerá que nuestro país logre reconciliarse y hacer la causa de los derechos humanos una causa para todos. De ahí su enorme responsabilidad.

Sin embargo, debemos ser conscientes que no todo el trabajo es de la Comisión, el respeto de los derechos en este país es responsabilidad de todas y cada una de las autoridades, puesto que constituye la razón de ser del Estado de derecho. En ese sentido, la ciudadanía también juega un papel importante para que el desempeño de la Comisión y lo sujetos obligados tengan un mayor compromiso y voluntad política para hacer valer la autoridad moral. Toda vez que la CNDH no puede ser la panacea de todos los problemas de derechos humanos en México.

En función de lo planteado, queda de manifiesto que es incuestionable la importancia que tiene un eficaz sistema jurisdiccional de protección de los derechos, al margen de que se tiene que hacer valer el estado de derecho para garantizar en nuestro país los derechos inherentes a todo ser humano.

Sin más, en estos días se cumplieron siete años de uno de los ataques más arteros, en contra de los derechos humanos en la historia del México contemporáneo.

## BLIBLIOGRAFIA

- Abad, A. (2016). LA INVESTIGACIÓN DE VIOLACIONES GRAVES A LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO, ANTES Y DESPUÉS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2011. 29.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2013). El gobierno del gobierno. INAP.
- Álvarez Ledesma, M. (2015). Teoría general y protección supranacional de los Derechos Humanos. 14, 37–45.
- Barranco Soto, L. M. (2021). Cp: A revisión internacional la CNDH por conflicto de intereses en nombramiento de Piedra Ibarra. <https://cmdpdh.org/2021/02/cp-a-revision-internacional-la-cndh-por-conflicto-de-intereses-en-nombramiento-de-piedra-ibarra/>
- Bassiouni, C. (2019). Retos para la Transformación: Trayectoria institucional para hacer frente a graves violaciones a DDHH en México [Review of Retos para la Transformación: Trayectoria institucional para hacer frente a graves violaciones a DDHH en México, por A. G. de Cossío & D. B. J. Cp.]. 259.
- Bernal Ballesteros, M. J. (2015). Luces y Sombras del ombudsman. Un estudio comparado entre México y España. (Primera edición). Ballesteros.
- Bernal Ballesteros, M. J., Cruz Martínez, E., & López Almeida, N. (2018). Retos para fortalecer al Ombudsman a través de las reformas constitucionales. *Iuris Tantum*, 32(28), 177–198. <https://doi.org/10.36105/iut.2018n28.10>
- Brage Camazano, J. (2005). La acción abstracta de inconstitucionalidad. 40.
- Cabrera Acevedo, L. (1995). El Reclamo como antecedente de la Acción de Inconstitucionalidad en el artículo 105 de la Constitución. 32, 83.
- Cámara Arroyo, S., & Luna Cervantes, E. (2012). Mejores prácticas del Ombudsman en Iberoamérica (Primera). DYKINSON, S.L.  
[https://pradpi.es/libros/Mejores\\_practicas\\_ombudsman.pdf](https://pradpi.es/libros/Mejores_practicas_ombudsman.pdf)

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2006). DECRETO por el que se adiciona el inciso g) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM\\_167\\_DOF\\_14sep06.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM_167_DOF_14sep06.pdf)
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. (2021). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf\\_mov/Constitucion\\_Politica.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf)
- Carpizo, J. (2008, septiembre 10). Según Carpizo, la CNDH ha sido omisa; el ombudsman rechaza la “crítica falaz”.  
<https://www.jornada.com.mx/2008/09/10/index.php?section=politica&article=009n1pol>
- Carpizo, J. (2014). El sistema Nacional no-jurisdiccional de defensa de los Derechos Humanos en México: Algunas preocupaciones.  
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3079/3.pdf>
- Carpizo McGregor, J. (2011). ¿Es acertada la probable transferencia de la función de investigación de la Suprema Corte a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos? 25.
- Castañeda, M. (2015). La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México (Segunda). Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Chouza, P. (2014). Asociaciones denuncian la ineficacia del ente que dirige Raúl Plascencia Villanueva. 9.
- Comisión de derechos humanos del distrito federal. (2012). Las reformas constitucionales en materia de derechos humanos (Primera edición).  
[https://piensadh.cd hdf.org.mx/images/publicaciones/material\\_de\\_capacitacion/fase](https://piensadh.cd hdf.org.mx/images/publicaciones/material_de_capacitacion/fase)

[\\_de\\_actualizacion\\_permanente/2012\\_Las\\_reformas\\_constitucionales\\_en\\_materia\\_dh.pdf](#)

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2017). La Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la Constitución (1a ed.). Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2019). Informe Especial de Acciones de Inconstitucionalidad (p. 498) [Especial]. CNDH.

[https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/Informe\\_inconstitucionalidad.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/Informe_inconstitucionalidad.pdf)

Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión. (2011). DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011&print=true](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011&print=true)

Consejo Internacional de Política de Derechos Humanos. (2005). Evaluar la Eficacia de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.

[https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/4FCD0A7D12211C4BC125742400401321-ichrp\\_dec2005.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/4FCD0A7D12211C4BC125742400401321-ichrp_dec2005.pdf)

Cruz Angulo Nobara, J. (2015). La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la acción de inconstitucionalidad de ley (Primera Reimpresión). Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

[http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas\\_CTDH\\_CNDHaccionInconstitucionalidad1aReimpr.pdf](http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas_CTDH_CNDHaccionInconstitucionalidad1aReimpr.pdf)

Díaz Pérez, A. (2019). ¿Cómo optimizar el funcionamiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos? Una revisión crítica. *Derecho Global. Estudios sobre Derecho y Justicia*, 5(13), 15–40. <https://doi.org/10.32870/dgedj.v0i13.216>

Diccionario de la Real Academia de la Lengua. (2021). Eficacia. <https://www.rae.es/>

- Estrada, A. J. (1994). El Ombudsman en Colombia y en México una perspectiva comparada (Primera edición). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Fernández, M., & Sánchez, J. (1997). Eficacia organizacional. Diaz de santos.
- García Castillo, T. (2015). La reforma constitucional mexicana de 2011 en materia de derechos humanos. Una lectura desde el derecho internacional. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, 1(143).  
<https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2015.143.4942>
- García Delgado, J. L. (2021). Vinculatoriedad de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos [Universidad Nacional Autónoma de México].  
[https://tesiunam.dgb.unam.mx/F/A2FUQ187ITT7AQNCKLQPE3N5P1L11D1D7CKMS5D7T1LEBYJPPG-48488?func=full-set-set&set\\_number=462880&set\\_entry=000001&format=999](https://tesiunam.dgb.unam.mx/F/A2FUQ187ITT7AQNCKLQPE3N5P1L11D1D7CKMS5D7T1LEBYJPPG-48488?func=full-set-set&set_number=462880&set_entry=000001&format=999)
- H. Congreso de la Unión. (2021). Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 29, 46.
- Human Rights Watch. (2008). La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México Una evaluación crítica (Núm. 1). HUMAN RIGHTS WATCH.  
[https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico0208sp\\_1.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico0208sp_1.pdf)
- IBERO. (2014). La Comisión Nacional de los Derechos Humanos: Fuerte debate, algo más que coyuntura. 42.
- Mayer-Serra, C. E., & Magaloni Kerpel, A. L. (2010). Nuestros caros defensores de los derechos humanos: El caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (Núm. 3). Centro de Investigación y Docencia Económicas. [http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/132/CNDH\\_CEMS\\_AMagaloni.pdf?sequence=7](http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/132/CNDH_CEMS_AMagaloni.pdf?sequence=7)

- Melgarejo, R. B. (2015). La acción de inconstitucionalidad como mecanismo de protección de los derechos humanos (Primera edición). Comisión Nacional de los Derechos Humanos. [http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas\\_CPT2.pdf](http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas_CPT2.pdf)
- Muñoz, H. A. (2000). Eficacia y eficiencia administrativa como elementos de legitimación de las instituciones públicas. 12.
- Pardo, M. del C. (2009). La propuesta de modernización administrativa en México: Entre la tradición y el cambio. 393–421.
- Pedroza de la Llave, S. T. (2018). Obligatoriedad de las recomendaciones de Derechos Humanos [Forojuridico.mx]. Forojuridico.mx. <https://forojuridico.mx/obligatoriedad-de-las-recomendaciones-de-derechos-humanos/>
- Presidencia de la Republica. (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. DOF. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019)
- Pulido Jiménez, M. Á. (2008). El Centro Nacional de Derechos Humanos, Un caso de discrecionalidad y derroche de recursos públicos. Centro de Análisis e Información de FUNDAR. [https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/mujeres/menu\\_superior/Doc\\_basicos/5\\_biblioteca\\_virtual/1\\_d\\_h/23.pdf](https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/mujeres/menu_superior/Doc_basicos/5_biblioteca_virtual/1_d_h/23.pdf)
- Ramírez, S. (2019). Frena Morena citar a comparecer a secretarios por estancias infantiles. 3.
- RED TDT. Todos los derechos para todas y todos. (2014). Juicio político contra Raúl Plascencia Villanueva, presidente de la CNDH. [redtdt.org.mx](http://redtdt.org.mx). <https://redtdt.org.mx/juicio-politico-contr-raul-plascencia-villanueva-presidente-de-la-cndh/>
- Rizo Rivas, M. (2019). Eficiencia, eficacia, efectividad: ¿son lo mismo? <https://www.forbes.com.mx/eficiencia-eficacia-efectividad-son-lo-mismo/>

- Santos, M. L. O. (2015). Theoretical Inquiry about the Concept of Organizational Effectiveness Abstract. . . Vol., 20(2), 18.
- Schneider, H. (1991). El Tribunal Constitucional Federal alemán entre la justicia y la política. 31, 12.
- Sen. Joel Padilla Peña. (2018). INICIATIVA DE LAS Y LOS SENADORES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DEL TRABAJO, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 102, APARTADO B DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CON EL OBJETO DE CREAR LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO COMO ÓRGANO CONSTITUCIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.  
[https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/85503](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/85503)
- Senado de la Republica. (2015). Avances y retos en la implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos.  
[https://www.senado.gob.mx/comisiones/derechos\\_humanos/docs/Avances\\_Retos.pdf](https://www.senado.gob.mx/comisiones/derechos_humanos/docs/Avances_Retos.pdf)
- Vanguardia. (2009). Organismo» y «organización. Lavanguardia.com.  
<https://www.lavanguardia.com/cultura/20090925/53792167291/organismo-y-organizacion.html>
- Vivanco, J. M. (2008). México: Comisión de derechos humanos distorsiona informe de HRW. Human Rights Wathc. <https://www.hrw.org/news/2008/04/16/mexico-rights-commission-distorts-hrw-report>

## ANEXOS

### Anexo 1.

#### Tabla comparativa internacional 2008

Organismos Nacionales de Derechos Humanos 2008	Equivalente en miles de pesos
Australian Human Rights Commission	188,978
Commissie Gelijke Behandeling (Holanda)	79,993
<b>Comisión Nacional de los Derechos Humanos (México)</b>	<b>902,832</b>
Comisión Nacional de los Derechos Humanos (México) y 32 OPDH en las entidades Federativas	1,875,661*
Defensor del Pueblo de Bolivia	47,253
Defensoría del Pueblo de Colombia	850,635
Defensoría de los Habitantes de Costa Rica	48,728
Defensoría del Pueblo del Perú	154,556
Defensor del Pueblo Europeo	150,930
Equality And Human Rights Commission (UK)	435,464
Irish Human Rights Commission (Irlanda)	38,551
Procuraduría de Derechos Humanos Guatemala	147,174

Fuente: Elaboración propia con los datos del estudio “*Nuestros caros defensores de los derechos humanos: el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*” en 2010. A cargo de Carlos Elizondo y Laura Magaloni, publicado por el Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE).

\*Una vez sumado el gasto de los organismos públicos de derechos humanos de las entidades federativas, se obtiene que en términos absolutos existe un gasto superior a las contrapartes de América Latina

### Anexo 2.

#### Cuadro comparativo de los artículos reformados que competen al sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos.

Texto anterior	Texto vigente (publicado en el DOF el 10 de junio de 2011)
Título primero Capítulo I	Título primero Capítulo I

De las garantías individuales	De los derechos humanos y sus garantías
<p><b>Artículo 1.</b> En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.</p> <p>Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.</p> <p>Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.</p>	<p><b>Artículo 1.</b> En los Estados Unidos Mexicanos <b>todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio</b> no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.</p> <p><b>Se adicionan:</b>  <i>Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.</i>  <i>Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.</i>  <i>En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.</i></p> <p>...</p> <p>Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias <b>sexuales</b>, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.</p>
<p><b>Artículo 102.</b>  A. ...  B. ...  Los organismos a que se refiere el párrafo anterior formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.</p> <p>Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, <b>laborales</b> y jurisdiccionales.</p>	<p><b>Art. 102.</b>  A. ...  B. ...  Los organismos a que se refiere el párrafo anterior formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. <i>Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas o entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.</i></p> <p>Estos organismos no serán competentes tratándose de asunto electorales, y jurisdiccionales.</p>

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período. El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

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

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

...

**Se adiciona:**

*Las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.*

...

**Se adiciona:**

*La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de los titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.*

...

...

**Se adiciona:**

*La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.*

<p><b>Artículo 105.</b> La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:</p> <p>...</p> <p>II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.</p> <p>Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:</p> <p>...</p> <p>g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.</p>	<p><b>Artículo 105.</b> ...</p> <p>II. ...</p> <p>...</p> <p>g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y <b>en los tratados internacionales de los que México sea parte</b>. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.</p>
---	--

Fuente: Elaboración propia a partir de la consulta del texto oficial constitucional antes y después de la reforma publicada en el DOF en junio del 2011.

### Anexo 3.

#### **Criterios establecidos en la guía a para identificar, atender y calificar violaciones graves a los derechos humanos, elaborada por la CNDH.**

<b>CRITERIOS</b>
<p><b>1. Tipo/naturaleza del derecho violado</b></p> <p><i>Tipo/naturaleza del derecho violado. Dicho criterio se relaciona, entre otros, con conceptos como derechos inderogables, en tanto que en algunos cuerpos normativos se establece que una violación grave de derechos humanos es aquella que conculca prerrogativas de tal naturaleza. Ello, en virtud de que constituyen serias afrentas a la dignidad humana. En dicho supuesto estarían los derechos señalados en el artículo 29 Constitucional, mismos que no pueden restringirse o suspenderse en ninguna circunstancia.</i></p> <p><i>Cabe tener presente también que los derechos inderogables, cuyo ejercicio no puede suspenderse, según el artículo 27.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, son el derecho a la personalidad jurídica, el derecho a la vida, el derechos a</i></p>

la integridad personal y a un trato humano, la prohibición de la esclavitud y la servidumbre, el principio de legalidad e irretroactividad de las leyes, la libertad de conciencia y de religión, la protección de la familia, el derecho a un nombre, los derechos del niño y la niña, el derecho a la nacionalidad, los derechos políticos, así como las garantías judiciales para la protección de tales derechos.

## **2. Escala/magnitud**

*Escala/Magnitud. Será el primer elemento para considerar, para calificar un hecho de “grave”, para lo cual hay que tomar en cuenta los estándares internacionales. En ocasiones, la magnitud de los hechos indica que se realizó un acto grave de violación. El criterio de escala/magnitud, puede actualizarse en diversas formas, por lo que deberá hacerse un análisis objetivo de cada caso. La CNDH parte de la premisa de que las violaciones graves a los derechos humanos no necesariamente tienen que ser extensas en lo temporal, territorial o en el número de víctimas, para ser calificadas como tales. Pueden ser violaciones graves aquéllas en las que exista un número significativo de víctimas; se haya presentado una multiplicidad de violaciones en relación con derechos de naturaleza inderogable, o bien, en su comisión haya habido una intensa participación de agentes del Estado, incluso de distintos Órdenes de gobierno.*

*En este punto la CNDH recoge elementos jurisdiccionales nacionales e internacionales, tales como: - La prueba de la “trascendencia social de las violaciones” determinable mediante criterios cuantitativos (número, intensidad, amplitud, generalidad, frecuencia y duración), así como cualitativos (juicios de valor casuísticos, concertación de autoridades y/o poderes para vulnerar derechos e impedimento y/o manipulación de la información); - Que la gravedad ha de calificarse en sí misma, en función de los criterios cualitativos y cuantitativos señalados, y en conjunción con la naturaleza de los derechos violados, es decir, si éstos constituyen derechos inderogables; Los conjuntos de acciones u omisiones susceptibles de considerarse violaciones graves no son homogéneos, sin embargo, tienen como elemento común ser actos violatorios de los derechos humanos a la vida, a la libertad y a la integridad personal, entre otros, así como los colectivos, cometidos por agentes estatales, ya sea en complicidad, con aquiescencia u omisión de éstos, y sin dejar de lado la interdependencia e indivisibilidad que poseen todos los derechos*

## **3. Condición o situación de víctimas**

*Condición o situación de las víctimas. Deberán ser considerados especialmente los casos en los que las víctimas del acto violatorio forman parte de un grupo en situación de vulnerabilidad o de varios de manera interseccionada, entendiéndose que tales condiciones no son fijas y varían de acuerdo con el contexto de cada región 273 Ídem. 236 geográfica y de la víctima. Asimismo, deberán tomarse en cuenta las afectaciones causadas a las víctimas por los hechos violatorios de derechos humanos, entre ellas (pero no únicamente) la pérdida de la vida, la libertad, las afectaciones graves a la salud, entre otros. En su caso, deberá valorarse la situación de las víctimas al momento de acontecer el hecho o hechos violatorios a derechos humanos.*

## **4. Impacto social de los hechos**

*Impacto social de los hechos. Se refiere a la trascendencia sociopolítica de las violaciones a los derechos humanos; la valoración del impacto social generado por los sucesos, en particular, en relación con las víctimas (directas e indirectas), así como la*

*ponderación del impacto mediático respecto de los hechos. En caso de que se hayan provocado muertes, desapariciones, ejecuciones arbitrarias, tortura, en los que sea evidente o presumible la participación de fuerzas gubernamentales, estamos ante una probable violación grave de derechos humanos; ello, sin que los hechos señalados constituyan un listado exhaustivo de aquellos que pueden señalarse como Violaciones Graves a Derechos Humanos. Para allegarse de elementos sobre el impacto social de una situación violatoria de derechos, el seguimiento de los medios de comunicación y de los pronunciamientos de la sociedad civil es de extrema utilidad.*

Fuente. Guía para identificar, atender y calificar violaciones graves a los Derechos Humanos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

#### Anexo 4

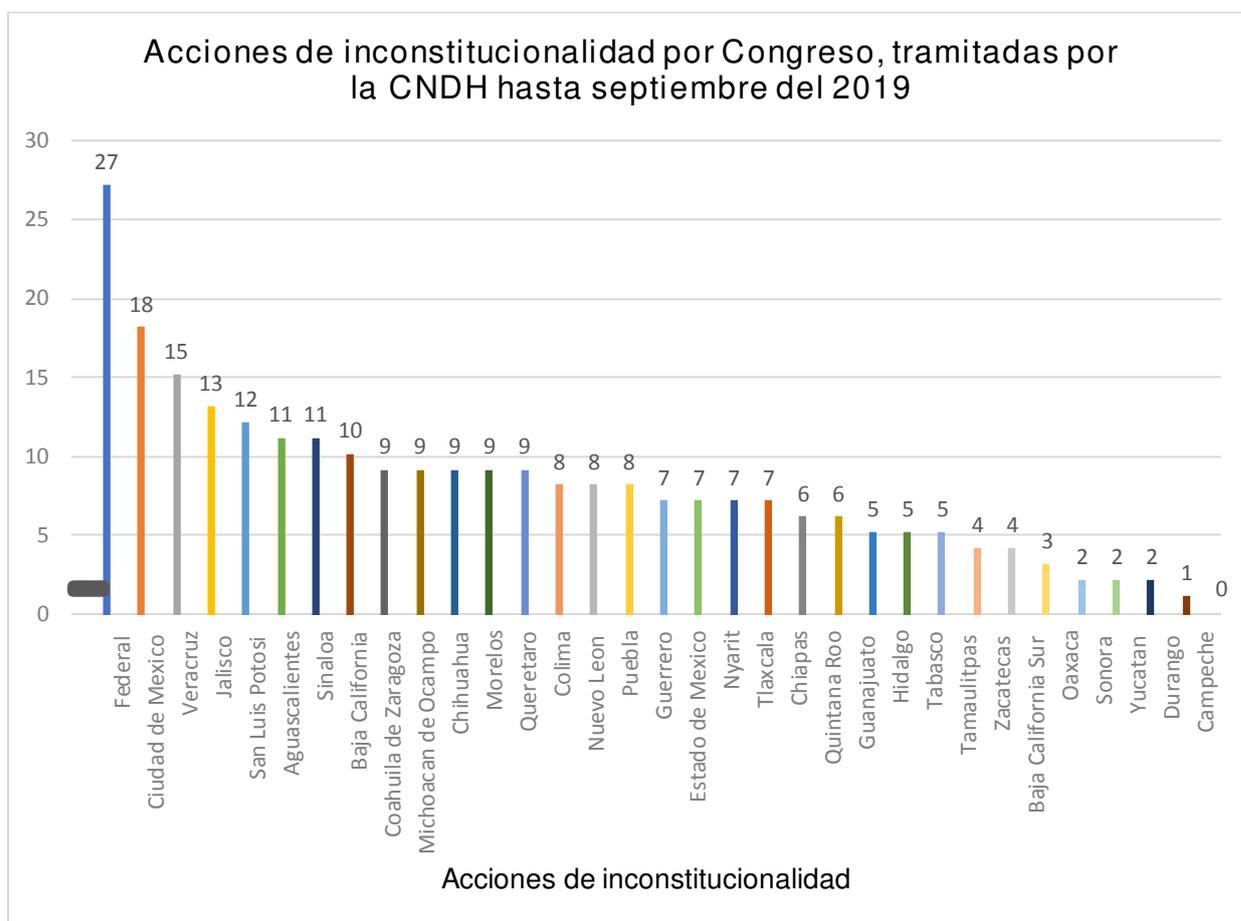
#### Tabla sobre el estado procesal de las acciones presentadas por la CNDH con Corte hasta septiembre del 2021

Estado procesal de las Acciones de Inconstitucionalidad promovidas por la CNDH hasta el mes de septiembre del 2021.			
Año	Sentido		
	Acciones presentadas	Resueltas	No resueltas
2007	1	1	
2008	3	3	
2009	14	14	
2010	3	3	
2011	3	3	
2012	4	4	
2013	8	8	
2014	6	6	
2015	29	29	
2016	30	24	6
2017	34	32	2
2018	53	40	13
2019	87	66	21
2020	113	48	65
Total	386	279	107

Fuente: Elaboración propia a partir de la recolección de datos del apartado “Acciones de inconstitucionalidad” de la página oficial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: <https://www.cndh.org.mx/tipo/209/accion-de-inconstitucionalidad>

## Anexo 5

**Grafico del número de leyes de los congresos estatales impugnadas a través de AI promovidas por la CNDH desde 2007 a septiembre del 2019.**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados del “Informe especial de acciones de inconstitucionalidad”, elaborado por la Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones y Asuntos Jurídicos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fecha de corte al 30 de septiembre de 2019, disponible en: [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/201911/Informe\\_inconstitucionalidad.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/201911/Informe_inconstitucionalidad.pdf).

De las 259 acciones tramitadas históricamente por la CNDH, debe recalcar que los congresos con el mayor número de impugnaciones son los siguientes: 27 han sido en contra de leyes expedidas por el Congreso de la Unión, 18 contra normas de la Ciudad de México, 15 del estado de Veracruz, 13 del estado de Jalisco, 12 contra disposiciones del estado de San Luis Potosí, 11 leyes de Aguascalientes y el mismo número para Sinaloa.