

**Raymundo
Espinoza Hernández***

Las recomendaciones de la CNDH.

*El control del poder y la
protección de los derechos
humanos*

Resumen

La CNDH realiza de manera simultánea una doble función: controlar el ejercicio del poder y proteger los derechos humanos. Sin embargo, opera en escenarios de violencia estructural donde los mecanismos a su disposición resultan insuficientes o inadecuados para responder a los problemas que se le plantean. La efectividad de sus actuaciones está condicionada por factores que rebasan sus capacidades institucionales. Para atender las causas estructurales detrás de las violaciones de derechos humanos, la Comisión debería emitir recomendaciones generales de impacto cualificado y de incidencia específica en legislación, prácticas y políticas públicas e incluso criterios de interpretación de normas.

Abstract

The CNDH simultaneously performs a double function: on the one hand it controls the exercise of power and on the other hand it protects human rights. Notwithstanding it operates in scenarios of structural violence where the mechanisms available become insufficient or inadequate to respond the raised issues. The effectivity of its performances is conditioned by factors that exceed its institutional capacities. To address the structural causes behind human rights violations, the Commission should issue general recommendations of qualified impact and specific incidence in legislation, administrative practices, public policies and even rule interpretation criteria.

SUMARIO: Introducción / I. Naturaleza jurídica y competencia de la CNDH / II. Características y regulación de las recomendaciones de la CNDH / III. Límites y condiciones de eficacia de las recomendaciones / IV. Conclusiones / Fuentes de consulta

* Abogado y Politólogo, especialista en Derecho Constitucional y en Derecho de Amparo. Profesor de asignatura en la UACM y miembro de distintos proyectos de investigación en la UNAM.

Introducción

La vigencia del modelo de Estado constitucional de Derecho supone que los derechos fundamentales de las personas son irrenunciables y se encuentran garantizados, frente al actuar de los propios poderes institucionales y fácticos, mediante instrumentos legales oportunos, accesibles y efectivos. En otras palabras, el ejercicio debido del poder público, en términos del paradigma democrático contemporáneo, exige la subordinación del conjunto de las autoridades que integran el aparato estatal a los principios y reglas que conforman un sistema jurídico. Entre tales normas se encuentran las que contienen derechos humanos y las que establecen garantías para su ejercicio.

Por mandato constitucional, la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo y, en congruencia con ello, todo poder público emana del pueblo y se instituye para su beneficio. Las normas que contienen derechos humanos y que establecen sus garantías expresan en un nivel más concreto este mandato constitucional, a la vez que definen con mayor detalle los deberes fundamentales del Estado mexicano en relación con la satisfacción del interés público y el desarrollo de las condiciones de la vida social. La impronta democrático-republicana que enaltece al constitucionalismo y dota de legitimidad al Estado moderno se expresa en estructuras de gobierno que afirman el interés público mediante el reconocimiento y la garantía de los derechos humanos.

La figura del *Ombudsman*, las defensorías del pueblo o los organismos protectores de derechos humanos tipo las comisiones que operan en México y, en general, el sistema no jurisdiccional de protección previsto en el Apartado B del artículo 102 constitucional, asumen como función básica colaborar en la difícil misión de controlar, en un marco de instituciones y en beneficio del conjunto de la sociedad, el ejercicio del poder detentado por actores públicos y privados, así como hacer coincidir el origen popular del poder público con los resultados efectivos de su despliegue institucional. De esta manera, el ejercicio de la soberanía popular y del poder público en general debe orientarse, por mandato constitucional, a la satisfacción del interés general a través de instituciones que promuevan, respeten, protejan y garanticen el goce efectivo de los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

La justificación de instancias como la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) radica en el importante papel que deben desempeñar tales organismos en la gestión de necesidades sociales apremiantes bajo la forma jurídica de la protección (no jurisdiccional) de los derechos, especialmente en materia de acceso a la justicia. La desatención de los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales) impacta negativamente en la legitimidad del régimen político, situación que puede convertirse en un obstáculo para la consolidación de un auténtico Estado constitucional de Derecho, y que incluso puede poner en entredicho el carácter democrático-republicano de las instituciones de gobierno.

Como sucede actualmente en diversos casos, la sociedad civil organizada, al igual que las víctimas de abusos de poder pueden apropiarse de las herramientas jurídicas que brinda la institución y usarlas dentro de sus estrategias jurídicas de reivindicación de derechos y empoderamiento ciudadano. El propio Estado puede reconocer en las atribuciones de la CNDH mecanismos institucionales útiles para delimitar el actuar discrecional de las autoridades y erradicar todo uso arbitrario de poder. El mismo ámbito competencial de la Comisión la obliga a participar en la construcción de un régimen social de derechos.

Sin embargo, las atribuciones de la Comisión no siempre impactan en el actuar de las autoridades, no digamos ya en la generación o corrección de políticas públicas, entre otras razones, porque la CNDH opera sobre una plataforma de huecos e incongruencias institucionales generales y particulares que obstruyen la consecución de sus fines normativos, pero también porque la realidad misma de la sociedad mexicana rebasa por mucho sus limitadas capacidades y recursos. Muy poco puede hacer un organismo protector de derechos humanos ante la persistencia de una política económica que avanza y se sostiene, precisamente, a partir de la violación de derechos humanos y la consiguiente generación de todo tipo de víctimas. El éxito del capitalismo salvaje se sostiene en la violación impune de derechos humanos, por lo que el reconocimiento de éstos en normas fundamentales y el establecimiento de sus correspondientes garantías institucionales son incompatibles con las dinámicas contemporáneas de obtención de ganancias extraordinarias. Las debilidades orgánicas y los alcances limitados de la CNDH deben entenderse en el contexto de una economía que subordina las instituciones públicas al interés privado, restringiendo el ejercicio de derechos y acotando sus garantías.

Muy poco puede hacer un organismo protector de derechos humanos ante la persistencia de una política económica que avanza y se sostiene, precisamente, a partir de la violación de derechos humanos y la consiguiente generación de todo tipo de víctimas.

Además, por supuesto, entre los factores que condenan a la Comisión a jugar un papel que suele quedarse por debajo de las necesidades de una sociedad que ha sido sometida durante años a una violencia estructural multifacética, debemos incluir: (i) la manipulación política de la que es objeto la institución por parte de los grupos parlamentarios en el Senado tratándose de la elección o reelección de su Presidente, así como; (ii) el peso de la figura presidencial en el sistema político mexicano, pues el titular del Poder Ejecutivo encabeza la administración pública federal, cuya actuación constituye el principal objeto de atención de la Comisión al ejercer su competencia.

I. Naturaleza jurídica y competencia de la CNDH

La CNDH es una *institución nacional de derechos humanos*, con mayor precisión, es un *organismo de protección de los derechos humanos* que ampara el orden jurídico mexicano.¹ Desde su origen, dadas las necesidades de la sociedad mexicana y la evolución jurídico-histórica de la competencia de la Comisión, existen diferencias entre ella y los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas en relación con otras instituciones de derechos humanos.² Además de la CNDH y de las comisiones locales que conforman el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, existen en el ordenamiento mexicano otras instancias especializadas de protección de los derechos humanos ajenas a la vía

¹ El 13 de febrero de 1989 fue creada la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación. Por Decreto presidencial, el 6 de junio de 1990 surgió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) como *órgano desconcentrado* de la propia Secretaría de Gobernación. El 28 de enero de 1992, la Constitución fue reformada para elevar a rango constitucional la figura de los organismos de protección de los derechos humanos, creando así el llamado sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, todo ello dentro del Apartado B al artículo 102. Cabe recordar que la normatividad secundaria expedida en 1992 definía a la Comisión como un *organismo descentralizado*, con personalidad jurídica y patrimonio propios. El 13 de septiembre de 1999, a través de una nueva reforma constitucional, fue modificado el mencionado Apartado B del artículo 102 para elevar a rango constitucional el *carácter autónomo de la CNDH*, al dotarla de autonomía de gestión y presupuestaria, además de personalidad jurídica y patrimonio propios. Mediante la reforma constitucional del 14 de septiembre de 2006, se facultó a la Comisión para promover acciones de inconstitucionalidad cuando las leyes o tratados internacionales vulneren derechos humanos. Con la reforma del 10 de junio de 2011, además de que se fortalece el papel de la CNDH como organismo protector de derechos humanos y se confirma su obligación de participar activamente en la transición por la que atraviesa la cultura jurídica en nuestro país, especialmente por lo que toca a la recepción del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, se trasladó a la Comisión la llamada “facultad de investigación”, que anteriormente le correspondía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), además de que se regularon con mayor detalle los efectos y el seguimiento que debe dársele a las recomendaciones emitidas. Finalmente, mediante reforma constitucional del 11 de junio de 2013, en tanto órgano constitucional autónomo, la CNDH ahora está facultada para promover controversias constitucionales, sea contra otro órgano constitucional autónomo o sobre la constitucionalidad de los actos y disposiciones generales del Presidente de la República o el Congreso General (cfr. Héctor Fix-Zamudio, y Salvador Valencia Carmona, *Las reformas en derechos humanos, procesos colectivos y amparo como nuevo paradigma constitucional*, México, Porrúa/UNAM, 2015; Sergio García Ramírez, “Hacia una nueva regulación constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 131, mayo-agosto de 2011, pp. 817-840; José Ramón Narváez Hernández, *Breve historia del Ombudsman en México*, México, Porrúa/IMDPC, 2006).

² Como parte de los antecedentes y las influencias que ha tenido la CNDH (el *Ombudsman criollo*) desde su creación y a lo largo de su desarrollo institucional, es necesario mencionar al menos cuatro fuentes: (i) la tradición mexicana de procuradurías especializadas; (ii) el *Ombudsman* escandinavo, (iii) la Defensoría del Pueblo española, y; (iv) los *Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos* de la Organización de Naciones Unidas (ONU) (cfr. Héctor Fix-Zamudio, “Artículo 102, apartado B, de la Constitución federal mexicana. Constitucionalización del *Ombudsman* en el ordenamiento mexicano”, en IJ, *La modernización del derecho constitucional mexicano. Reformas constitucionales 1990-1993*, México, UNAM, 1994, pp. 146-188; “Los derechos humanos y su protección jurídica y procesal en Latinoamérica”, en Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas (coords.), *Derechos Humanos*, México, UNAM, 2001, pp. 17-20.

jurisdiccional.³ Vale la pena mencionar que, de acuerdo con el artículo 1 de su Reglamento Interno, la CNDH es simultáneamente un *organismo público del Estado mexicano* y un *órgano de la sociedad y defensor de ésta*.⁴

La doctrina ha definido a la CNDH como un *órgano constitucional autónomo*.⁵ Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se ha pronunciado sobre la naturaleza de estos órganos, señalando que: (i) surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en el control del poder, entendiendo la división de

³ Entre tales organismos podemos mencionar los siguientes: la Procuraduría Agraria, la Procuraduría Federal de Protección del Ambiente, la Procuraduría Federal del Consumidor, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, la Procuraduría Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, el Instituto Nacional de las Mujeres, el Instituto Mexicano de la Juventud, el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información, y Protección de Datos Personales, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad, así como el Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Dentro de la Secretaría de Gobernación hay una Subsecretaría de Derechos Humanos con una Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos. La Secretaría de Relaciones Exteriores cuenta con una Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y de Derechos Humanos con una Unidad General de Derechos Humanos y Democracia. Asimismo, la Procuraduría General de la República tiene una Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad, de la que dependen la Dirección General de Promoción de la Cultura en Derechos Humanos, Atención a Quejas e Inspección y la Dirección General de Atención a Recomendaciones y Amigables Conciliaciones en Derechos Humanos. Esta existencia paralela de diversas instancias públicas especializadas cuya competencia en ocasiones puede llegar a confundirse con la propia de los órganos que conforman el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, y que, en todo caso podrían empatarse, puede provocar que las gestiones se dupliquen y los resultados no sean efectivos. Por supuesto, las atribuciones de la Comisión y estos entes pueden ser concurrentes o coincidentes, el punto es, que el propio sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos forma parte de un conjunto de instancias públicas que tienen que ver con la promoción y protección de múltiples derechos humanos. Claro, puede decirse que la Comisión posee una competencia genérica en la materia, no especializada sino transversal, que se desarrolla a partir de las atribuciones específicas previstas en marco normativo. De hecho, la proliferación de estos organismos es indicativo, en muchos sentidos, de los límites de la propia CNDH.

⁴ La Comisión es un órgano del Estado que tiene funciones sociales, pero no es un órgano de la sociedad. En paralelo a los tribunales, para la sociedad, la CNDH es un órgano de mediación o de gestión jurídica en materia de derechos humanos. Una cosa es que la Comisión sea un órgano defensor de la sociedad precisamente por ser un organismo protector de los derechos humanos, y otra, muy diferente, es que la CNDH sea un órgano de la sociedad. Igualmente, no es lo mismo concebir a la Comisión como un órgano constitucional autónomo que definirla como un órgano de la sociedad. La declaración contenida en el Reglamento Interno no encuentra fundamento constitucional. Claro, en sentido figurado, la sociedad puede apropiarse de la institución y usarla dentro de un proceso de reivindicación de derechos, pero ésa es una posibilidad que no se actualiza *a priori*.

⁵ Dentro del orden jurídico mexicano podemos encontrar otros órganos constitucionales autónomos, tales como: el Banco de México, el Instituto Nacional Electoral, la Comisión Federal de Competencia Económica, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información, la Comisión Nacional de Hidrocarburos, la Comisión Reguladora de Energía, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y la Fiscalía General de la República (*cf.* Susana Thalia Pedroza de la Llave, “Los órganos constitucionales autónomos”, en José María Serna de la Garza y José Antonio Caballero Juárez (editores), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM, 2002, pp. 173-194).

poderes como una distribución de funciones o competencias, lo que vuelve más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado; (ii) se establecen en los textos constitucionales y están dotados de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica, con el propósito de que alcancen los fines para los que fueron creados, los cuales consisten en alguna función específica propia del Estado que por su especialización e importancia social requiere ejercerse de manera autónoma respecto de los tres poderes clásicos, por último; (iii) su creación no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, ya que la autonomía e independencia que guardan respecto de los poderes primarios no implica que no formen parte del Estado, de hecho, su misión principal consiste en obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se ubican a la par de los órganos tradicionales. De lo anterior resulta que sus características esenciales sean las siguientes: (i) se encuentran establecidos directamente en la Constitución; (ii) mantienen relaciones de coordinación con los otros órganos del Estado; (iii) cuentan con autonomía e independencia funcional y financiera, y; (iv) atienden funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente cumplidas en beneficio de la sociedad.⁶

La Comisión es competente para conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano. Sin embargo, la CNDH no es competente por prohibición expresa de la Constitución tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.⁷ Ahora bien, la Comisión debería poseer la atribución para emitir recomendaciones sobre normas generales y actos jurisdiccionales, lo cual no es lo mismo que poseer atribuciones para legislar o para resolver conflictos mediante la emisión de una sentencia, aunque no sería mala idea que la Comisión participara en el procedimiento legislativo o en la celebración de tratados internacionales, así como tampoco sería negativo que pudiese investigar, exponer públicamente y monitorear el trabajo de los tribunales, claro, sin que ello implicara invasión de competencia alguna. Es necesario mencionar que el artículo 6 de la Ley de la Comisión señala que ésta puede conocer e investigar a petición de parte o de oficio las presuntas violaciones de derechos humanos, se trate de actos u omisiones de autoridades

⁶ Cfr. Órganos constitucionales autónomos. Notas distintivas y características. Tesis: P./J. 20/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Registro 172456, Pleno, Tomo XXV, mayo de 2007, pág. 1647, Jurisprudencia (constitucional); ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS. Tesis: P./J. 12/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, 170238, Pleno, Tomo XXVII, febrero de 2008, pág. 1871, Jurisprudencia (constitucional).

⁷ Las quejas de las que puede conocer la Comisión deben ser de naturaleza administrativa (no legislativa ni jurisdiccional), siempre y cuando dichas quejas no sean contra actos u omisiones del Poder Judicial de la Federación, lo cual significa que en nuestro país no opera la figura del *Ombudsman judicial*. Una norma general puede violar derechos humanos, igual que una actuación o resolución judicial. De hecho, lamentablemente esto sucede todos los días en nuestro país.

administrativas federales o cuando las autoridades toleren o den su anuencia para la comisión de algún ilícito, así como cuando se nieguen sin fundamento a ejercer las atribuciones que legalmente les corresponden en relación con dichos ilícitos. La misión de la Comisión es proteger los derechos humanos, para ello poco debiera importar el modo en que se activa la institución: a petición de parte o de oficio. Más bien, la CNDH debiera actuar *motu proprio* en abstracto o en casos concretos, sin



La misión de la Comisión es proteger los derechos humanos, para ello poco debiera importar el modo en que se activa la institución: a petición de parte o de oficio.

necesidad de una petición de parte, pues lo fundamental es la protección de los derechos humanos, la cual sería más efectiva mediante intervenciones abiertas de carácter estructural, que incluyeran la participación activa de la sociedad. De lo anterior deriva la importancia de las recomendaciones generales y de la asunción de casos paradigmáticos por parte de la Comisión.

Otra atribución legal de la CNDH consiste en, cuando la naturaleza del caso lo permita, procurar la conciliación entre el quejoso y la autoridad señalada como responsable, así como la inmediata solución del conflicto planteado. El tema de la conciliación es muy delicado, ya que puede dar cabida a la negociación de los derechos humanos y las obligaciones correspondientes del Estado. Sería muy grave que el contenido de los derechos, las restricciones a su ejercicio, su observancia y la reparación de sus violaciones, cuando no su reconocimiento, fuesen objeto de negociación mediante mecanismos alternativos de solución de controversias. El abuso de poder no puede ser consentido ni puede subsanarse dejando impune la violación.

Asimismo, la Comisión puede formular recomendaciones públicas, no vinculantes, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, así como solicitar a la Cámara de Senadores, o en sus recesos a la Comisión Permanente, que llame a las autoridades responsables para que comparezcan ante sí con el propósito de que expliquen el motivo de su negativa a aceptar o cumplir las mencionadas recomendaciones.⁸

⁸ La CNDH también puede dictar acuerdos de no responsabilidad para los casos en que no se comprueben las violaciones imputadas. Sería más adecuado que si, como resultado de la investigación, la Comisión no lograra corroborar violaciones de derechos humanos, entonces, simplemente la queja fuese sobreseí-

La Comisión, además, tiene que presentar anualmente un informe de actividades, debiendo comparecer ante el Congreso, el Presidente de la República y la SCJN. Dicho informe puede incluir proposiciones dirigidas a las autoridades y servidores públicos competentes para promover la expedición o modificación de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como para perfeccionar las prácticas administrativas correspondientes, con el objeto de tutelar de manera más efectiva los derechos humanos de los gobernados y lograr eficiencia en el desempeño de los servidores públicos.

La Comisión también puede presentar informes especiales en los casos en que persistan actitudes u omisiones que impliquen conductas evasivas o de entorpecimiento por parte de las autoridades que deban intervenir o colaborar en sus investigaciones. Asimismo, la CNDH debe denunciar ante los órganos competentes los delitos o faltas en que hubiesen incurrido las autoridades en cuestión. Respecto a los particulares que durante los procedimientos cometan faltas o delitos, la Comisión debe hacerlas del conocimiento de las autoridades competentes para que sean sancionados según corresponda.

La Comisión también puede presentar informes especiales en los casos en que persistan actitudes u omisiones que impliquen conductas evasivas o de entorpecimiento por parte de las autoridades que deban intervenir o colaborar en sus investigaciones.

La CNDH debe avisar a las autoridades superiores competentes los actos u omisiones en que incurran los servidores públicos durante y con motivo de las investigaciones que se realicen, esto con el objetivo de que les sean aplicadas las sanciones administrativas correspondientes. La autoridad superior debe informar a la Comisión sobre las medidas o sanciones disciplinarias impuestas. Asimismo, la Comisión debe solicitar al órgano interno de control respectivo el inicio del procedimiento de responsabilidad que deba instruirse en contra del servidor público en cuestión.

Además, la Comisión puede solicitar la amonestación pública o privada al titular de la dependencia de que se trate. Igualmente, puede dar seguimiento (observación atenta del curso del asunto hasta su resolución definitiva) a las actuaciones y diligencias que se practiquen en las averiguaciones previas, procedimientos penales y administrativos que se integren o instruyan con motivo de su inter-

da, con la posibilidad de que el acuerdo correspondiente pudiese ser recurrido por la parte quejosa; o bien, que la investigación fuese ampliada o revisada de oficio para garantizar exhaustividad. La emisión de un acuerdo de no responsabilidad es un acto innecesario: si la autoridad no violó derechos humanos, entonces, simplemente actuó como debe actuar, cumplió con su deber, no más. Los acuerdos de no responsabilidad dotan de capital político a las autoridades en cuestión, además de que pueden contener una afirmación falaz (“la autoridad responsable no cometió violaciones”), que podría ser refutada posteriormente, pero que mientras no lo sea, implicará algo más que una presunción positiva a favor del acto de autoridad en cuestión.

vención mediante sus visitadores generales y adjuntos. Igualmente, la Comisión puede denunciar ante el Ministerio Público, o ante la autoridad administrativa que corresponda, la reiteración de las conductas cometidas por una misma autoridad que hayan sido materia de una recomendación previa que no hubiese sido aceptada o cumplida.

Por otro lado, la CNDH es competente para conocer de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.⁹ Además, la Comisión puede 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, el gobernador de una entidad federativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.¹⁰ En un contexto de violencia estructural como el actual, la CNDH debería ejecutar acciones estratégicas que permitieran visibilizar y atender las causas profundas de las violaciones de derechos. En muchos sentidos, la intervención casuística de la CNDH y los alcances restringidos de su actuación son parte del fracaso en la protección no jurisdiccional de derechos humanos en México.

Finalmente, la Comisión está legitimada para: (i) promover controversias constitucionales, en contra de otro órgano constitucional o contra el Poder Ejecutivo o el Congreso sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y; (ii) ejercitar acciones de inconstitucionalidad, siempre y cuando tengan por objeto plan-

⁹ La actuación de la Comisión a manera de segunda instancia o tribunal de alzada afecta gravemente su desempeño, pues se trata de una atribución que coadyuva a su saturación. Por otro lado, la procedencia de la revisión de las actuaciones o resoluciones de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas por parte de la CNDH debería ser excepcional, lo cual fortalecería el rol y presencia institucional de dichos organismos. La consolidación de los organismos locales es imprescindible si se busca reducir la intervención de la Comisión en asuntos que de entrada no son de su competencia, sin mencionar que en ocasiones la intervención de la CNDH en asuntos locales no ha sido desinteresada ni meramente técnica, sino políticamente intencionada.

¹⁰ Como se ve, la investigación de hechos constitutivos de violaciones graves de derechos humanos sólo puede iniciarse a petición de ciertos órganos, por cierto, comúnmente involucrados en tales violaciones. Por otro lado, la Comisión todo el tiempo investiga violaciones de derechos humanos, muchas de ellas gravísimas, únicamente que, con esta atribución, ahora puede hacerlo no sólo excitada por la queja de un particular, sino por solicitud de los órganos ejecutivos o legislativos. Aquí el problema radica en que la Comisión debería ser más activa en el ejercicio *motu proprio* de sus atribuciones de investigación, independientemente de la gravedad de la violación de derechos humanos. Por otro lado, el efecto de las investigaciones tiene el mismo impacto o posibilidades jurídicas que cualquier queja de un particular. Claro, el impacto mediático que puede derivar de una investigación a petición de órgano público varía (*cf.* Jorge Carpizo, “¿Es acertada la probable transferencia de la función de investigación de la Suprema Corte a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos?”, Miguel Carbonell y Pedro Salazar (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM, 2011, pp. 313-337; Ismael Eslava Pérez, “La CNDH y las violaciones graves a los derechos humanos I”, en *La Jornada*, México, 5 de marzo de 2015; “La CNDH y las violaciones graves a los derechos humanos II”, en *La Jornada*, México, 6 de marzo de 2015. Vale la pena mencionar que, en concepto de Juventino V. Castro, desde la expedición de la Constitución de 1917 existía en nuestro país un *Ombudsman judicial*, cuyo fundamento encontraba en el párrafo tercero del artículo 91 constitucional (*cf.* Juventino Víctor Castro y Castro, “El *ombudsman* y el sistema constitucional mexicano”, en Juventino Víctor Castro y Castro, *Biblioteca de amparo y derecho constitucional*, volumen 2, México, Oxford, 2002, pp. 21-34).

tear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución por ser violatoria de los derechos humanos consagrados en ella y en los tratados internacionales de los que México sea parte.¹¹

II. Características y regulación de las recomendaciones de la CNDH

Dentro de las obligaciones generales del Estado mexicano en materia de derechos humanos se encuentran las de proteger y garantizar su ejercicio efectivo. En este sentido, las garantías constitucionales enfocadas a los derechos fundamentales son garantías de naturaleza institucional, que no deben confundirse con las llamadas garantías sociales, las cuales, además de la acción directa, incluyen diversas formas de participación ciudadana indirecta.¹²

Es posible distinguir dos variantes en las garantías institucionales: (i) los medios jurisdiccionales de protección de los derechos humanos, donde destacan el juicio de amparo, garantía jurisdiccional específica para los derechos humanos, así como los respectivos instrumentos de tutela de derechos político-electorales, y; (ii) los *medios de protección no jurisdiccional*, entre ellos las recomendaciones de los organismos protectores de derechos humanos.¹³

Las recomendaciones que emite la CNDH, así como otros mecanismos incluidos en la esfera de competencia de la institución, suelen ser ubicadas dentro del ámbito de la llamada *jurisdicción constitucional de la libertad* y caracterizadas como una *garantía institucional de los derechos humanos*, específicamente como un medio de protección no jurisdiccional de los mismos. Las recomendaciones, así como otras atribuciones importantes de la Comisión forman parte de los *instrumentos de defensa de la Constitución*. Si bien no son propiamente medios de control de la constitucionalidad, las recomendaciones sí son *mecanismos de protección de la Constitución en lo relativo a derechos humanos*, incluso, la figura misma del Om-

¹¹ Cfr. Javier Cruz Angulo Nobara, *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la acción de inconstitucionalidad de ley*, CNDH, México, 2015; José Luis Soberanes Fernández, “El ombudsman y la acción de inconstitucionalidad”, en *La Jornada*, México, 29 de septiembre de 2006.

¹² Cfr. Luigi Ferrajoli, “Garantías”, en *Jueces para la Democracia. Información y Debate*, España, número 38, julio de 2000, pp. 39-46; Gerardo Pisarello Prados, “Ferrajoli y los derechos fundamentales: ¿Qué garantías?”, en *Jueces para la Democracia. Información y Debate*, España, número 41, julio de 2001, pp. 3-10; Gerardo Pisarello Prados y Marco Aparicio Wilhelmi, “Los derechos humanos y sus garantías: nociones básicas”, en Jordi Bonet i Pérez y Víctor M. Sánchez (coords.), *Los derechos humanos en el siglo XXI: continuidad y cambios*, España Huygens, 2008, pp. 139-162.

¹³ Cfr. Mireya Castañeda, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México*, México, CNDH, 2011; Raymundo Gil Rendón, “Sistemas de protección jurisdiccional y no jurisdiccional de los derechos humanos en México”, en *Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa*, México, número 7, tercer cuatrimestre de 2012; Luis Raúl González Pérez, “El sistema no-jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México”, en *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, México, número 28, julio-diciembre de 2011, pp. 99-122.

budsman es considerada por diversos tratadistas como una *garantía constitucional*, objeto de estudio del llamado Derecho Procesal Constitucional.¹⁴

En concordancia con lo anterior, las recomendaciones pueden también entenderse como un *mecanismo de control del poder político enfocado a proteger los derechos humanos* reconocidos en la Constitución mexicana y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. En este sentido, aceptando la distinción entre medios de control sociales, administrativos, políticos y judiciales (aunque hay quienes hablan más bien de medios jurídicos y no sólo estrictamente judiciales), podemos decir que se trata de un medio de *control constitucional básicamente de carácter administrativo y de tipo objetivo*, pues: (i) la recomendación es formulada y emitida por un órgano estatal; (ii) recae sobre *actos u omisiones de autoridades administrativas* o bien sobre *actos u omisiones de carácter administrativo* provenientes de autoridades judiciales, salvo si pertenecen al Poder Judicial de la Federación, y; (iii) se basa en argumentos jurídicos.¹⁵ Así las cosas, tenemos que las recomendaciones de la Comisión están motivadas en quejas promovidas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa que vulneren derechos.¹⁶ En otras palabras, el control que ejerce la CNDH mediante sus recomendaciones confirma, por su objeto, que se trata de un *control de naturaleza administrativa*.¹⁷

Sin embargo, tratándose de recomendaciones no aceptadas o no cumplidas, con la intervención de la Cámara de Senadores, su seguimiento puede abrir la puerta a un *control constitucional de naturaleza política* (con un margen de discrecionalidad más amplio) e incluso convertirse por su objeto (servidores públicos individualizados) en un *control de tipo subjetivo*, pues quienes comparezcan ante la Cámara tendrán que ser personas concretas que tienen o tuvieron algún cargo de autoridad.¹⁸

¹⁴ Cfr. Emilio Álvarez Icaza Longoria, “Prospectiva del procedimiento no jurisdiccional de protección a los derechos humanos”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Arturo Zaldívar Leo de Larrea (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional*, t. VII, México, UNAM/IMDPC/Marcial Pons, 2008, pp. 899-913; Héctor Fix-Zamudio, “Breves reflexiones sobre el concepto y el contenido del Derecho Procesal Constitucional”, en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, México, número 3, 1999, pp. 89-119; “Introducción al Derecho Procesal Constitucional”, en V.V.A.A. *Memoria. El Colegio de México*, México, 1987, pp. 27-84; “Introducción al estudio de la defensa de la Constitución”, en *Boletín mexicano de Derecho Comparado*, México, número 1, enero-abril de 1968, pp. 89-118; “Los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos (*Ombudsman*)”, en Héctor Fix-Zamudio, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa, 2005, pp. 325-256.

¹⁵ Cfr. Carla Huerta Ochoa, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, UNAM, 2010, pp. 27-49 y 93-115; Sergio García Ramírez, “Ombudsman, amparo y otros medios tutelares de derechos”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, número conmemorativo, México, UNAM, 1991, pp. 619-634.

¹⁶ El Reglamento Interno define los actos u omisiones de autoridad administrativa como aquellos que derivan del desempeño de algún empleo, cargo o comisión en instituciones, dependencias u organismos de la administración pública federal centralizada o paraestatal, en tanto que la actividad se realice precisamente en ejercicio del empleo, cargo o comisión.

¹⁷ Es necesario mencionar que, dentro de los debates doctrinarios hay autores que consideran que el control que ejerce la CNDH, especialmente a través de las recomendaciones que emite, es de carácter político.

¹⁸ Cfr. Carla Huerta Ochoa, *op. cit.*, nota 15, *Idem*.

Asimismo, cuando el procedimiento deriva en denuncias ante el Ministerio Público o quejas ante las autoridades administrativas correspondientes, estamos en presencia de un medio de control distinto a las recomendaciones de derechos humanos, que serían las respectivas denuncias penales o quejas administrativas.

Por otro lado, al tratarse de un órgano constitucional autónomo y dada la doble adscripción que se arroga la propia CNDH (simultáneamente órgano del Estado y órgano de la sociedad), las recomendaciones de la Comisión podrían entenderse, en principio, como una forma específica de *control vertical de la sociedad hacia el Estado*. Sin embargo, si aceptamos la caracterización de la SCJN que define a esta institución como un órgano del Estado y prestamos atención al procedimiento concreto de emisión y seguimiento de recomendaciones, éstas pueden considerarse como un *mecanismo interorgánico de control horizontal*, cuya formulación y emisión son atribuciones autónomas de la CNDH, pero cuyo seguimiento, como ya se ha dicho, puede resultar en la intervención de la Cámara de Senadores e incluso derivar en la actualización de otros medios de control, como son las denuncias penales o quejas administrativas.¹⁹

Las recomendaciones de la CNDH son públicas y no vinculatorias. Por un lado, las recomendaciones deben darse a conocer a la opinión pública y a los medios de comunicación mediante su publicación en la Gaceta (íntegra o sintéticamente), un boletín de prensa y en la página en Internet de la Comisión, así como a través de otras acciones que se acuerden.²⁰ Por otro lado, las recomendaciones no tienen carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirige. Entonces, por sí mismas, las recomendaciones no pueden anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos en contra de los cuales se presentaron las correspondientes quejas que las motivaron.

Los tribunales del Poder Judicial de la Federación han confirmado lo anterior al sostener que las recomendaciones de la CNDH no tienen el carácter de acto de autoridad, puesto que: (i) no obligan a la autoridades a la cuales se dirigen, ya que éstas pueden cumplir o no cumplir con el contenido de la respectiva recomendación; (ii) no pueden ser exigidas por la fuerza o a través de otra autoridad, por tanto, carecen de fuerza compulsora; (iii) no anulan o modifican los actos contra los que se formuló la queja o denuncia que dio lugar a la propia recomendación, y; (iv) por sí mismas, las recomendaciones no crean, modifican ni extinguen situaciones jurídicas concretas que beneficien o perjudiquen a un particular.²¹

¹⁹ *idem*.

²⁰ Las recomendaciones particulares deben contener: (i) la descripción de los hechos violatorios de derechos humanos; (ii) la enumeración de las evidencias que demuestran las violaciones; (iii) la descripción de la situación jurídica generada por la violación y del contexto en que se presentaron los hechos; (iv) observaciones, análisis de evidencias, razonamientos lógico-jurídicos y de equidad que sostengan la convicción sobre la violación reclamada, y; (v) las acciones solicitadas a la autoridad para que repare la violación e instruya el procedimiento sancionatorio correspondiente.

²¹ *Cfr.* COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. ES IMPROCEDENTE EL AMPARO CONTRA DE LA DECLARATORIA DE INCOMPETENCIA PARA CONOCER DE UNA DENUN-

Además de las recomendaciones particulares, el Reglamento de la CNDH prevé la emisión de recomendaciones generales, las cuales pueden dirigirse a diversas autoridades con el propósito de promover modificaciones normativas y a las prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones de derechos humanos.²²



www.formato7.com

Al igual que cualquier otra autoridad pública del país, la CNDH está obligada en el ámbito de su competencia a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Ahora bien, tratándose de las recomendaciones particulares, si la Comisión considera necesaria

su emisión, el servidor público respectivo estará obligado a responderla. Una vez recibida, la autoridad debe informar, dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si acepta la recomendación, debiendo entregar, en otros quince días adicionales, las pruebas que corroboren que ha cumplido con la misma.

En caso de que la recomendación no sea aceptada o no sea cumplida, las autoridades deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores (en sus recesos la Comisión Permanente) puede llamar, a solicitud de la propia CNDH, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante ella, esto con el propósito de que expliquen el motivo de su negativa. La Comisión determinará, previa consulta con la Cámara de Senadores, si la fundamentación y motivación presentadas son suficientes, haciendo saber tal circunstan-

CIA DE VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS, POR NO SER UN ACTO DE AUTORIDAD. Tesis: P. XCVII/98, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Registro 194951, Pleno, Tomo VIII, diciembre de 1998, pág. 223, Tesis Aislada (administrativa, constitucional); COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. SUS RECOMENDACIONES NO TIENEN EL CARÁCTER DE ACTOS DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. Tesis: VI.3o.16. K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Registro 194175, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo IX, abril de 1999, pág. 507, Tesis Aislada (común).

²² Estas recomendaciones se fundamentan en estudios realizados por la propia Comisión a través de las visitadurías generales, previo acuerdo del Presidente de la CNDH. El Consejo Consultivo debe analizarlas y aprobarlas antes de ser emitidas. No requieren ser aceptadas por las autoridades a las que van dirigidas, se publican en la *Gaceta y el Diario Oficial de la Federación*, además de que la verificación de su cumplimiento se lleva a cabo mediante la realización de estudios generales. Las recomendaciones generales deben contener los siguientes elementos: (i) antecedentes; (ii) situación y fundamentación jurídica; (iii) observaciones, y; (iv) recomendaciones. La relevancia de las recomendaciones generales se entiende cuando se toman en cuenta los factores estructurales que condicionan las violaciones de derechos humanos, pues es justo en esas causas generales en donde debieran impactar con mayor fuerza las recomendaciones y la actuación en general de la CNDH.

cia por escrito a la autoridad correspondiente, así como a sus superiores jerárquicos. En caso de que se declare la insuficiencia de la fundamentación y motivación de la negativa, las autoridades tendrán quince días hábiles a partir de que hayan sido notificados para informar si persisten o no en la posición de no aceptar o no cumplir la recomendación. Si la negativa persiste, la Comisión podrá interponer una denuncia ante el Ministerio Público o ante la autoridad administrativa competente. Como se ve, el seguimiento de una recomendación no aceptada o no cumplida puede desembocar en un control de tipo político de tipo subjetivo.

Por disposición legal, en contra de las recomendaciones, acuerdos de no responsabilidad o resoluciones definitivas de la Comisión, no procede recurso alguno.

Al igual que cualquier otra autoridad pública del país, la CNDH está obligada en el ámbito de su competencia a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Al igual que cualquier otra autoridad pública del país, la CNDH está obligada en el ámbito de su competencia a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Ahora bien, el objetivo específico de la Comisión es proteger los derechos humanos. De conformidad con el artículo 2 de su ley reglamentaria, la Comisión tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

Las actuaciones de la Comisión están subordinadas a estos fines normativos, por lo que una recomendación debiera servir para divulgar, estudiar, promocionar, observar y, especialmente, proteger los derechos humanos.²³ En este sentido, las recomendaciones de la CNDH operan en teoría como mecanismos de control del poder en los casos de vulneración de derechos y, por consiguiente, se trata también de garantías constitucionales, es decir, medios de control constitucional orientados a la protección no jurisdiccional de la llamada parte dogmática de la Ley Suprema. Ésta es la trascendencia constitucional inmediata de una recomendación de la CNDH y el motivo que explica la necesidad de cuestionar su eficacia como mecanismo de control constitucional y protección de derechos humanos.

III. Límites y condiciones de eficacia de las recomendaciones

Uno de los aspectos más debatidos por la doctrina y en especial por las ONG de derechos humanos en relación con las recomendaciones que emite la Comisión es el

²³ En palabras de Gudiño Pelayo: "... la protección de los Derechos Humanos a que se refiere el apartado B del artículo 102 constitucional consiste en el promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos, todo ello no en forma abstracta, ni para simples efectos teóricos propios de la academia o de la

relativo a su eficacia. La evaluación de los efectos que puede tener una recomendación, debe realizarse teniendo en cuenta dos objetivos fundamentales de la CNDH en el marco supuesto de una democracia constitucional en construcción: (i) el control del poder, y; (ii) la protección de los derechos humanos.²⁴ Por otro lado, ambas dimensiones son especialmente relevantes cuando se reconoce la situación crítica por la que atraviesa el país en materia de derechos humanos y acceso a la justicia.²⁵ La afirmación anterior es más grave de lo que parece si se tiene en cuenta que los gobiernos neoliberales no parecen interesados en detener o modificar radicalmente las causas profundas de diversa naturaleza que condicionan tal situación, al contrario, en palabras de distintos especialistas, las tan llevadas y traídas “reformas estructurales” más bien apuntan a profundizar y sostener un modelo de desarrollo y de gestión de los asuntos públicos que: (i) suspende e incluso niega francamente el interés general en beneficio de intereses privados corporativos, y; (ii) favorece el oportunismo y la corrupción de las élites políticas nacionales.²⁶

No puede negarse el papel que la Comisión ha tenido en el desarrollo del discurso de los derechos humanos en México y la cultura de su respeto y promoción, o incluso en la visibilización de casos específicos y la develación de patrones de actuación, así como, con mayores restricciones, en la solución de conflictos sociales y en la reparación de las violaciones de derechos humanos.²⁷ Sin embargo, más allá de los números,²⁸ es fundamental analizar la dimensión cualitativa del problema y

investigación, sino persiguiendo finalidades prácticas...” (Gudiño Pelayo, José de Jesús, “Los derechos humanos y su protección constitucional en México”, *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, número 32, 2002, p. 294).

²⁴ En la Iniciativa de reforma por la que se modificó el artículo 102 constitucional para darle cabida a los organismos de protección de los derechos humanos se reconocía el papel de la CNDH como coadyuvante en la mejora de los sistemas de procuración y administración de justicia y de los procedimientos administrativos, entendida como una institución encargada de dar cauce a la participación activa de la sociedad en la identificación y denuncia de actos de autoridad que implicaran violaciones de derechos humanos, así como para promover la defensa efectiva de los particulares frente a tales actos. Así las cosas, desde un inicio la Comisión fue concebida como un agente estatal que involucrara a la sociedad en el control del poder en los casos específicos en los que se presumiera la violación de derechos humanos por parte de las autoridades.

²⁵ Cfr. CIDH, *Situación de los derechos humanos en México*, OEA, EUA, 2015.

²⁶ Cfr. Tribunal Permanente de los Pueblos, *Dictamen de la Audiencia General Introductoria*, en línea, México, 29 de mayo de 2012.

²⁷ Cfr. Luis Raúl García López-Guerrero, “La defensa de los derechos humanos en México. Respuesta a John Ackerman”, *Cuestiones constitucionales*, México, número 16, enero-junio de 2007, pp. 205-251.

²⁸ En el año 2015, la CNDH dio por concluidos 10,157 expedientes de queja. Mientras que fueron registrados 9,980, de los cuales 7,881 fueron calificados como *hechos presuntamente violatorios de derechos humanos*, 1,846 como *Orientación*, 243 como *Pendientes de calificar* y 10 más como *No competencia de la Comisión*. Durante ese año, la CNDH inició de oficio 34 expedientes. La Comisión solicitó medidas precautorias o cautelares sobre 93 asuntos. 4,198 de los expedientes encontraron solución durante el trámite, 3,438 finalizaron en orientación al quejoso, 1,904 concluyeron porque la autoridad tomó medidas para resolver la violación de derechos, 215 se acumularon, 172 concluyeron por conciliación entre las partes, 86 por falta de interés del quejoso en la continuación del procedimiento, 64 por desistimiento, 51 concluyeron en recomendaciones, 28 terminaron porque la Comisión se declaró incompetente y en un caso se emitió una recomendación por violación grave (con motivo de los hechos ocurridos el 6 de enero

preguntarse si el desempeño de la CNDH ha redundado en un control efectivo del poder y una protección satisfactoria de los derechos humanos.²⁹

Si la actuación de la Comisión no es autónoma o si sus actuaciones no impactan en el comportamiento de las autoridades, entonces, difícilmente la institución podrá cumplir con su misión básica: proteger los derechos humanos a través de los mecanismos de control a su disposición. El tema requiere de un debate pormenorizado. El reconocimiento constitucional de autonomía no se traduce inmediatamente en la independencia política de la institución, puesto que los requisitos y el mecanismo de designación y reelección del titular de la CNDH, no son elementos exentos de presiones partidistas, por lo que tampoco han sido garantías efectivas de tal autonomía. La Comisión está politizada, incluso orgánicamente está sometida a las disputas de poder que se juegan en el sistema político mexicano. Asimismo, en el contexto de un poderoso y sofisticado régimen presidencial como el mexicano, la autonomía de la Comisión suele quedar mancillada, o al menos, es puesta en cuestión cada vez que se enfrenta a “casos difíciles”, especialmente cuando se trata de darle seguimiento y apoyar la movilización social (se supone que es una institución de la sociedad) a favor de medidas de protección o reparación, o simplemente en pro de la denuncia pública o visibilización de violaciones.³⁰ Por supuesto, no se trata simplemente de confrontar los casi 10 mil expedientes de queja registrados en 2015 con las 52 recomendaciones emitidas o con las dos recomendaciones generales producidas por la institución.³¹ El carácter no vinculante de las recomendaciones, aunado a las propias

de 2015 en Apatzingán, Michoacán). Durante 2015, la Comisión emitió 59 recomendaciones y una por violaciones graves, las cuales estuvieron dirigidas a 42 autoridades diferentes en 76 ocasiones distintas. 52 por expediente de queja y 8 por expediente de inconformidad. 35 recomendaciones fueron aceptadas con pruebas de cumplimiento parcial, 11 fueron aceptadas y se esperan pruebas de cumplimiento, 15 en espera de ser contestadas, 13 fueron aceptadas sin pruebas de cumplimiento, una fue aceptada con prueba de cumplimiento total y una no fue aceptada. 43 recomendaciones se tienen por concluidas, de las cuales derivaron 61,001 acciones por parte de las autoridades responsables: 60,761 relativas a garantías de no repetición, 117 a procedimientos en contra de servidores públicos y 123 a atención a víctimas. Actualmente, hay 279 en trámite, a propósito de las cuales las autoridades han reportado 2,002 acciones. Asimismo, la Comisión emitió dos recomendaciones generales y presentó 3 informes especiales. Finalmente, durante 2015, la Comisión presentó 29 acciones de inconstitucionalidad (cfr. CNDH, *Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2015*, CNDH, México, 2016).

²⁹ La CNDH fue diseñada en un principio como un órgano auxiliar en la protección de los derechos humanos, tanto a nivel de los sistemas de procuración y administración de justicia, como en general de los procedimientos propios de las autoridades administrativas. Sin embargo, su desempeño inicial, acompañado de intervenciones excepcionales a lo largo de casi veinticinco años, la necesidad objetiva de justicia por parte de las víctimas de violaciones de derechos humanos, las condiciones de la vida social derivadas de la política económica neoliberal, así como el abuso de poder sistemático e impune, convirtieron a este órgano auxiliar en un referente institucional básico para la defensa de derechos humanos y, en ciertas ocasiones, en una molestia para las autoridades (cfr. CNDH, *Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 20 Aniversario. 1990-2010*, CNDH, México, 2010).

³⁰ Cfr. Christopher Ballinas Valdés, “La política por la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, en *CNN México*, México, 23 de octubre de 2014.

³¹ Algunos de los indicadores que suelen emplearse para cuestionar el desempeño de la Comisión tienen que ver con el presupuesto recibido, las quejas atendidas, las recomendaciones emitidas y las acciones de inconstitucionalidad presentadas (cfr. Antonio López Ugalde, *Desempeño de la CNDH en la atención de*

limitaciones competenciales de la CNDH, produce en el imaginario colectivo, en las comunidades violentadas y en los defensores independientes de derechos humanos, una imagen bastante negativa de la institución, la cual se corrobora cada vez que un compromiso u obligación no son cumplidos.³² Situación que, en su conjunto, abona a la crisis de derechos humanos por la que atraviesa México en el contexto de una crisis institucional más amplia.³³

A los ojos de ciertos actores y analistas, la Comisión se percibe como una instancia burocratizada, con una incidencia limitada en la resolución de conflictos o en la construcción de políticas públicas, demasiado costosa en relación con los resultados que ofrece, con un personal altamente calificado en el conocimiento de tratados internacionales en la materia, pero incapaz de fomentar una *cultura jurídica popular* que permita el empoderamiento real de la ciudadanía.³⁴ Las contradicciones internas, el manejo inadecuado de ciertas atribuciones, la precariedad de las recomenda-

quejas contra la Policía Federal, México, ITAM/Fundar, 2012; Mauricio Torres, “4 cifras para evaluar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, en *CNN México*, México, 28 de octubre de 2014). El detalle radica en que el supuesto ejercicio fallido de atribuciones y la criticada incapacidad institucional de la CNDH no se explican únicamente por las deficiencias técnico-jurídicas propias de su regulación actual e histórica, ni por la dirección negligente de la institución o la simple falta de voluntad política, aunque todos éstos son factores a tomar en cuenta en el debate sobre la eficacia de las recomendaciones que emite la Comisión.

³² La Comisión no puede conocer de asuntos en materia electoral y de carácter jurisdiccional, en un país que se ha acostumbrado al fraude y a la coacción del voto, y en el que los jueces lamentablemente también vulneran cotidianamente los derechos fundamentales de las personas. Por lo que toca a los asuntos electorales, si bien existe una jurisdicción especializada, lo cierto es que, al igual que tratándose de cualquier otra materia (o sea, de asuntos jurisdiccionales en general), la intervención de la Comisión podría limitarse a investigar, exponer públicamente y monitorear la actuación de las autoridades judiciales competentes en materia de derechos político-electorales y derechos humanos vinculados con éstos, lo cual no ensuciaría su labor ni tendría por qué resultar en una invasión de competencia. Asimismo, la CNDH no puede pronunciarse sobre la interpretación de disposiciones constitucionales y legales, así se trate de normas que contengan derechos humanos y a pesar de tratarse de una instancia calificada para hacerlo, pues se supone que en materia de derechos humanos es la autoridad del Estado mexicano con el conocimiento más amplio y profundo. Cada vez que la SCJN estableciera la interpretación oficial de una norma constitucional, la Comisión debería participar en los procesos deliberativos, o al menos ser consultada en su carácter de órgano especializado del Estado. Por otro lado, en años recientes ha resalado su incapacidad absoluta para proteger a periodistas y defensores de derechos humanos, situación que ha motivado la creación de elefantes blancos como los mecanismos de protección especializados. Pero la Comisión tampoco ha tenido un buen desempeño tratándose de conflictos socioambientales (el tema apenas aparece de manera esporádica en los informes de labores de la Comisión), laborales (siendo que han aflorado casos escandalosos de trabajo esclavo y ante las evidentes regresiones legislativas recientes) y agrarios (cuando el despojo de territorios se ha convertido en una política de Estado a raíz de la proliferación de megaproyectos de infraestructura y desarrollo de todo tipo), sin mencionar asuntos más complejos en los que se ponen en juego los derechos de pueblos y comunidades indígenas.

³³ *Cfr.* Andrés Barreda Marín y Raymundo Espinoza Hernández, “La destrucción de México ante el Tribunal Permanente de los Pueblos”, en *El Cotidiano*, México, número 172, 2012, pp. 167-182; Raymundo Espinoza Hernández y Juan Fal, “El Tribunal Permanente de los Pueblos y las luchas sociales en México”, en *Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas*, Argentina, 2013.

³⁴ *Cfr.* John M. Ackerman, “¿Autonomía disfuncional?: el diseño y desarrollo institucional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)”, en Fondevila, Gustavo (comp.), *Instituciones, legalidad y Estado de derecho*, México, Fontamara, 2006, pp. 113-163; Human Rights Watch, *La Comisión Nacional de Derechos Humanos de México. Una evaluación crítica*, HRW, México, 2008.



www.tribunales.mx

Asimismo, la investigación desarrollada por la Comisión permite a las víctimas y quejosos el acceso a la información y a distintos documentos que obran en el expediente y que pueden ser empleados en otros procesos jurídicos.

ciones, la interpretación restrictiva de facultades o la vulneración de la autonomía de los órganos locales, son algunos de los temas que se han problematizado en torno a la Comisión y que, incluso, actualizan preocupaciones iniciales de su institucionalización.³⁵

Como ya se ha dicho, las recomendaciones públicas de la CNDH no son vinculantes. La Comisión no es un tribunal. Sin embargo, las constancias de los expedientes de queja sí pueden tener efectos probatorios, incluso, los argumentos contenidos en las recomendaciones pueden poseer relevancia jurídica en otras instancias, además, las actuaciones de la CNDH también pueden generar la obligación a cargo de las instancias correspondientes de actuar o proceder en el ejercicio de sus funciones al tener noticia de hechos violatorios de derechos humanos. Asimismo, la investigación desarrollada por la Comisión permite a las víctimas y quejosos el acceso a la información y a distintos documentos que obran en el expediente y que pueden ser empleados en otros procesos jurídicos. Algo que se pasa por alto es que la admisión

³⁵ Cfr. Jorge Carpizo, "Algunas preocupaciones sobre la institución del Ombudsman", en Jorge Carpizo, *Derechos humanos y Ombudsman*, México, UNAM/CNDH/Porrúa, 1993, pp. 51-63; "El sistema nacional no-jurisdiccional de defensa de los derechos humanos en México: algunas preocupaciones", en Aida Figueroa Bello, (coord.), *Los derechos humanos en los umbrales del siglo XXI: una visión interdisciplinaria*, México, UNAM, 2012, pp. 1-53.

de una queja por parte de la Comisión no requiere de la acreditación de un interés específico por parte del quejoso, lo que significa que la CNDH puede pronunciarse en sus recomendaciones sobre asuntos fundados en el interés jurídico o legítimo de los quejosos; incluso el interés simple tiene cabida y puede ser recogido en las recomendaciones generales. Todas éstas son notas positivas en la competencia de la CNDH como organismo protector no jurisdiccional de derechos humanos.

Ahora bien, los llamados a las autoridades responsables para que comparezcan ante la Cámara de Senadores son potestativas, su objeto se reduce únicamente a explicar el motivo de la negativa (no aceptación o incumplimiento de la recomendación) y la comparecencia no acarrea sanción alguna para la autoridad que no acepte o no cumpla con una recomendación. En este último caso, si hay sanciones, éstas vendrán del Ministerio Público o de la autoridad administrativa mediante la celebración de procedimientos distintos a la recomendación y la comparecencia.

En un primer momento, la recomendación es un documento jurídico con efectos exclusivamente declarativos. Si la recomendación es aceptada, entonces, como lo han planteado diversos especialistas, ella *debería ser considerada como obligatoria*, situación que tendría como consecuencia que la recomendación adquiriese imperatividad y, por tanto, que la Comisión contara a su vez con atribuciones suficientes y adecuadas para exigir su cumplimiento, a la manera tal vez de un tribunal de debido proceso. La eficacia estrictamente jurídica de las recomendaciones podría mejorar si éstas, en los casos en que sean aceptadas, son *revestidas de carácter imperativo* y, de esta manera, *se convierten en documentos jurídicos con efectos constitutivos*. Cuando la recomendación no es aceptada o no es cumplida, como vimos, tal negativa (debidamente fundada y motivada) se publicita y puede dar lugar a la intervención de la Cámara de Senadores, en ese momento, el seguimiento de la recomendación hace las veces de una sanción para la autoridad responsable, la cual es expuesta políticamente y ante la opinión pública, sin embargo, *debería preverse algún otro tipo de sanción jurídica directa dentro del mismo proceso*, más allá de la exposición política y el juicio público que recaen sobre el servidor en cuestión e independientemente de las consecuencias penales y administrativas que posteriormente puedan ser determinadas por las autoridades competentes. Finalmente, la eficacia jurídica de las recomendaciones hacia el interior de la propia Comisión también se basa en el sistema de precedentes reconocido por el Reglamento Interno y que rige la elaboración de los proyectos,³⁶ sin embargo, estos precedentes *deberían poseer alguna relevancia fuera del ámbito interno de operación de la CNDH*, por ejemplo, *podrían ser reconocidos como criterios orientadores válidos para la interpretación de normas relativas a derechos humanos*.

Por otro lado, la capacidad de la Comisión para responder de manera idónea a las necesidades sociales que se le plantean, o bien, para interactuar adecuadamente con

³⁶ Cfr. José Luis Soberanes Fernández, *Derechos humanos y su protección constitucional*, México Porrúa/IMDPC, 2012, pp. 189-202.

distintas instancias públicas y privadas, no depende únicamente de las atribuciones formales establecidas a favor de la institución, ni siquiera depende en exclusiva de la interpretación que los tribunales internos hagan de las normas que prevén su ámbito de competencia, así como tampoco depende en absoluto de los elementos normativos con que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos pueda fortalecer tales atribuciones formales. Un ámbito competencial óptimo en el papel, muy bien puede ser inoperante si toda otra serie de condiciones práctico-materiales (económicas, políticas, institucionales, jurídicas y culturales, por ejemplo), que rebasan la mera definición racional-normativa de atribuciones y deberes, están ausentes o simplemente no funcionan a tono con tal esfera de competencia. Sin embargo, una cosa es cierta: la CNDH es una instancia accesible para las víctimas más vulnerables de la violencia pero, a la vez, es una institución incapaz de garantizar a esas mismas víctimas la defensa de sus intereses, no digamos ya el acceso a la justicia.³⁷

El ejercicio debido de atribuciones y la capacidad de la institución para dar respuesta a los incentivos sociales que constituyen la materia prima de su competencia, en todo caso, deberían leerse en el marco de la crisis de legitimidad por la que atraviesa el Estado mexicano.

La política económica desarrollada por los gobiernos neoliberales ha generado condiciones adversas para la vida social en México. La CNDH, al igual que los órganos encargados de garantizar la transparencia y la gestión debida de los asuntos públicos, así como los tribunales y órganos de procuración comprometidos con el acceso a la justicia, resultan insuficientes en un contexto de violencia estructural consolidada, que se traduce en violaciones impunes, masivas, sistemáticas y en muchos casos graves de múltiples derechos humanos.³⁸

La explicación de la eficacia o no de las recomendaciones de la Comisión requiere que otros elementos entren a escena. Si la actuación de la Comisión no ha logrado revertir la tendencia creciente de violaciones a los derechos humanos en el país ni el régimen de impunidad que las ampara y, por tanto, no ha servido plenamente como un agente de control del poder, tal situación puede estar relacionada con: (i) la violencia estructural derivada de la política económica implementada por los gobiernos neoliberales; (ii) la complejidad creciente de las violaciones de derechos humanos; (iii) los desatinos e insuficiencias jurídico-institucionales del Estado en su conjunto; (iv) el juego político-mediático en el que participa la institución, y; (v) la naturaleza de la cultura jurídico-política de la ciudadanía y los servidores públicos en relación con los derechos humanos.³⁹

³⁷ Cfr. Pedro Gerson, “Muchos derechos humanos y pocas nueces”, en *Nexos*, México, 15 de enero de 2015; Ana Laura Magaloni y Carlos Elizondo Mayer-Serra, “Qué hacer con la CNDH?”, en *Nexos*, México, número 443, noviembre de 2014, pp. 16-20.

³⁸ Cfr. Angélica Maza Albores, “La estructura económica de México y el desvío de poder del Estado”, en *El Otro Derecho*, Colombia, número 51, diciembre de 2015, pp. 173-209.

³⁹ Cfr. Tribunal Permanente de los Pueblos, *Sentencia Final, Audiencia Final*, en línea, México, 15 de noviembre de 2014.

Ha sido muy complicado para la CNDH solventar positivamente y de manera definitiva una serie de obstáculos que la rebasan,⁴⁰ entre ellos: (i) la inflación de expectativas en relación con sus limitaciones orgánicas y las necesidades reales de justicia que demanda la sociedad mexicana; (ii) la adversidad persistente de los grupos sociales más conservadores y reaccionarios; (iii) el comportamiento individual de los funcionarios públicos que han formado parte de la misma Comisión; (iv) sus propias contradicciones orgánicas y complicaciones de desempeño institucional; (v) la manipulación y el juego político subterráneo sobre el cual opera, especialmente en torno a la designación y reelección del Presidente de la Comisión; (vi) el desconocimiento popular de los derechos y garantías constitucionales, y; (vii) la distancia gigantesca que media entre la concepción fetichista de la Comisión y el discurso de los derechos humanos en relación con la realidad de la sociedad mexicana sometida a más de tres décadas de una política económica socialmente regresiva.⁴¹

Los factores antes mencionados (y seguramente otros más) han menoscabado la imagen de la Comisión. Los efectos de sus recomendaciones están limitados por su baja capacidad para impactar positivamente en la observancia de las normas de derechos humanos por parte de las autoridades y, en correlato, servir como garantía de los derechos fundamentales de la población. La CNDH, al igual que otros tantos órganos administrativos especializados que operan también en pro de los derechos humanos, sólo puede cobrar prestigio a partir de entregar resultados concretos, pero para ello la Comisión debe superar una serie combinada de condicionamientos orgánicos y ajenos a su propia institucionalidad, lo cual requerirá indudablemente de una profunda reforma, inserta en un contexto más amplio de cambios estructurales en el Estado mexicano.⁴² Mientras tanto, una opción que sigue siendo poco aprovechada por la CNDH es la emisión de recomendaciones generales. Si de lo que se trata es de proteger los derechos humanos, la Comisión debería centrar su atención en las causas profundas que con-

Combatir el abuso de poder y la impunidad caso por caso es loable, pero será una tarea infinita, insustentable a largo plazo, que rebasa por mucho las capacidades limitadas de la CNDH.

⁴⁰ Cfr. Raymundo Espinoza Hernández, "Las atribuciones (fallidas) y las (in)capacidades institucionales de la Comisión Nacional de Derechos Humanos", en *Derechos Humanos. Anuario 2015*, México, 2016, pp. 129-155.

⁴¹ Cfr. Francisco Javier Acuña Llamas, *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, una institución a medio camino. Frentes críticos a su estatuto jurídico inconcluso*, México, Universidad Anáhuac del Sur/Miguel Ángel Porrúa, 2003; Miguel Pérez López, *Estudios jurídicos sobre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, México UAM/Miguel Ángel Porrúa, 2002.

⁴² El desarrollo de los juicios orales, la consolidación de un auténtico tribunal constitucional y el fortalecimiento de la defensoría pública, junto con la reforma de la CNDH, podrían ser cambios que permitirían una mayor expansión y operatividad de la importante reforma constitucional en materia de derechos humanos.

dicionan las violaciones (masivas y sistemáticas dicen algunos) de los derechos humanos, mediante intervenciones abiertas dirigidas a generar impactos estructurales y con la inclusión activa de la sociedad. Combatir el abuso de poder y la impunidad caso por caso es loable, pero será una tarea infinita, insustentable a largo plazo, que rebasa por mucho las capacidades limitadas de la CNDH.

IV. Conclusiones

La protección de los derechos humanos y el control del poder político son notas distintivas del modelo de democracia constitucional. La CNDH ha abonado en la difusión y penetración social de la cultura de los derechos humanos. Asimismo, la institución se ha convertido en una alternativa para las víctimas de violaciones que no pueden acceder a la garantía jurisdiccional de sus derechos. No obstante los avances impulsados por los organismos protectores de derechos humanos, la violencia estructural manifiesta en violaciones masivas y sistemáticas de múltiples derechos es un problema presente en la sociedad mexicana, tal y como ha sido corroborado por distintas instancias públicas especializadas y por organizaciones no gubernamentales, nacionales y extranjeras. A pesar de ello, la sociedad civil ha dado pasos agigantados en su proceso organizativo y en la apropiación del discurso de los derechos humanos.

La construcción de un Estado constitucional de Derecho y el desarrollo democrático-republicano de las instituciones públicas no pueden ser realidades tangibles si no está garantizado el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas, incluidos el derecho a la tutela judicial efectiva y los derechos colectivos, el derecho al desarrollo, el derecho a un medio ambiente sano y el derecho al agua, además de los derechos correspondientes a pueblos y comunidades originarios, por ejemplo. En este proceso, la intervención de la Comisión será crucial para garantizar el empoderamiento ciudadano, pero para que tal intervención sea efectiva la institución necesita que sus atribuciones, en especial, la referida a la emisión de recomendaciones (sobre todo las generales) y su seguimiento, sean ejercidas con el propósito expreso de ser útiles para la protección más amplia y contundente posible de los derechos fundamentales de una población cotidianamente violentada, a la vez que se vean fortalecidas institucionalmente a través de la superación de una serie de trabas legales impuestas a la Comisión incluso desde su origen. Asimismo, la CNDH requiere que su autonomía sea confirmada a través de mecanismos legales que la liberen de manipulaciones políticas y le brinden transparencia y fortaleza a su actuación.

Las recomendaciones sólo podrán ser efectivas como medio de control del poder y garantía no jurisdiccional de los derechos humanos si, además de fortalecer sus efectos formales mediante cambios legales y ser complementadas con otras figuras de mayor incidencia jurídica, se atienden también otros aspectos orgánicos y competenciales de la propia institución, así como múltiples problemas de fondo, ajenos

al estricto ámbito de actuación de la Comisión, pero que condicionan su desempeño óptimo y su capacidad para impactar positivamente en la vida social.

Los límites de las atribuciones de la CNDH relativas a la protección no jurisdiccional de los derechos humanos favorece la acumulación irracional de capital, pues no abona a frenar ni corregir los abusos de poder y la impunidad de los que aquélla se sirve. Asimismo, en un contexto de crisis institucional como la que atraviesa el Estado mexicano a decir de diversas voces calificadas, recobrar la confianza y la credibilidad exigirán de la CNDH la defensa de los contenidos esenciales de la Constitución mexicana, la denuncia de las causas estructurales que condicionan la violencia estructural y el deterioro de las condiciones materiales de vida de la sociedad mexicana, la promoción de una cultura jurídica popular incluyente y de carácter participativo, así como el combate al régimen de impunidad imperante. Sin embargo, avanzar por este camino supondrá una transformación orgánica de la Comisión, orientada a su intervención efectiva en la protección de derechos fundamentales, especialmente en relación con el acceso a la justicia y la consiguiente reparación integral a las víctimas de los abusos de poder. Las necesidades objetivas de la sociedad mexicana, al igual que las expectativas sociales en torno al papel de la CNDH, superan el marco legal vigente y los mecanismos de control que la institución tiene a su alcance.

Fuentes de consulta

Bibliográficas

- Ackerman, John. “¿Autonomía disfuncional?: el diseño y desarrollo institucional de la Comisión nacional de los Derechos Humanos (CNDH)”. En Fondevila, Gustavo (comp.), *Instituciones, legalidad y Estado de derecho*. México, Fontamara, 2006.
- Acuña Llamas, Francisco Javier. *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, una institución a medio camino. Frentes críticos a su estatuto jurídico inconcluso*. México, Universidad Anáhuac del Sur/Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- Álvarez Icaza Longoria, Emilio. “Prospectiva del procedimiento no jurisdiccional de protección a los derechos humanos”. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Arturo Zaldívar Leo de Larrea (coords.). *La ciencia del derecho procesal constitucional*. t. VII, México, UNAM/IMDPC/Marcial Pons, 2008.
- Carpizo, Jorge. “Algunas preocupaciones sobre la institución del *Ombudsman*”. *Derechos humanos y Ombudsman*. México, UNAM/CNDH/Porrúa, 199.
- _____. “El sistema nacional no-jurisdiccional de defensa de los derechos humanos en México: algunas preocupaciones”. Figueroa Bello, Aída (coord.). *Los derechos humanos en los umbrales del siglo XXI: una visión interdisciplinaria*. México, UNAM, 2012.
- _____. “¿Es acertada la probable transferencia de la función de investigación de la Suprema Corte a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos?”. Carbonell,

- Miguel y Pedro Salazar (coords.). *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*. México, UNAM, 2011.
- Castañeda, Mireya. *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México*. México, CNDH, 2011.
- Castro y Castro, Juventino Víctor. “El ombudsman y el sistema constitucional mexicano”. *Biblioteca de amparo y derecho constitucional*. volumen 2, México, Oxford, 2002.
- Cruz Angulo Nobara, Javier. *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la acción de inconstitucionalidad de ley*. México, CNDH, 2015.
- Ezpinoza Hernández, Raymundo y Juan Fal. “El Tribunal Permanente de los Pueblos y las luchas sociales en México”. *Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas*, Argentina, 2013.
- _____. “Las atribuciones (fallidas) y las (in)capacidades institucionales de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”. *Derechos Humanos. Anuario 2015*, México, 2016.
- Fix-Zamudio, Héctor. “Artículo 102, apartado B, de la Constitución federal mexicana. Constitucionalización del Ombudsman en el ordenamiento mexicano”. IJ, *La modernización del derecho constitucional mexicano. Reformas constitucionales 1990-1993*. México, UNAM, 1994.
- _____. “Breves reflexiones sobre el concepto y el contenido del Derecho Procesal Constitucional”. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*. México, número 3, 1999.
- _____. “Introducción al Derecho Procesal Constitucional”. VV.AA. *Memoria. El Colegio de México*, México, 1987.
- _____. “Introducción al estudio de la defensa de la Constitución”. *Boletín mexicano de Derecho Comparado*. México, número 1, enero-abril de 1968.
- _____. y Salvador Valencia Carmona. *Las reformas en derechos humanos, procesos colectivos y amparo como nuevo paradigma constitucional*. México, Porrúa/UNAM, 2015.
- _____. “Los derechos humanos y su protección jurídica y procesal en Latinoamérica”. Valadés, Diego y Rodrigo Gutiérrez Rivas (coords.). *Derechos Humanos*. México, UNAM, 2001.
- _____. “Los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos (Ombudsman)”. Fix-Zamudio, Héctor. *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*. México, Porrúa, 2005.
- Huerta Ochoa, Carla. *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*. México UNAM, 2010.
- Human Rights Watch. *La Comisión Nacional de Derechos Humanos de México. Una evaluación crítica*. México, HRW, 2008.
- López Ugalde, Antonio. *Desempeño de la CNDH en la atención de quejas contra la Policía Federal*. México ITAM/Fundar, 2012.
- Narvárez Hernández, José Ramón. *Breve historia del Ombudsman en México*. México, Porrúa/IMDPC, 2006.

- Pedroza de la Llave, Susana Thalía. “Los órganos constitucionales autónomos”. Serna de la Garza, José María y José Antonio Caballero Juárez (editores), *Estado de derecho y transición jurídica*. México, UNAM, 2002.
- Pérez López, Miguel. *Estudios jurídicos sobre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. México, UAM/Miguel Ángel Porrúa, 2002.
- Pisarello Prados, Gerardo. “Ferrajoli y los derechos fundamentales: ¿Qué garantías?”. *Jueces para la Democracia. Información y Debate*. España, número 41, julio, 2001.
- _____. y Marco Aparicio Wilhelmi. “Los derechos humanos y sus garantías: nociones básicas”. En Boneti Pérez, Jordi y Víctor M. Sánchez (coords.), *Los derechos humanos en el siglo XXI: continuidad y cambios*, Huygens, España, 2008.
- Soberanes Fernández, José Luis. *Derechos humanos y su protección constitucional*. México, Porrúa/IMDPC, 2012.

Hemerográficas

- Barreda Marín, Andrés y Raymundo Espinoza Hernández. “La destrucción de México ante el Tribunal Permanente de los Pueblos”. México, *El Cotidiano*, número 172, 2012.
- Eslava Pérez, Ismael. “La CNDH y las violaciones graves a los derechos humanos I”. México, *La Jornada*, 5 de marzo de 2015.
- _____. “La CNDH y las violaciones graves a los derechos humanos II”. México, *La Jornada*, 6 de marzo de 2015.
- Ferrajoli, Luigi. “Garantías”. *Jueces para la Democracia. Información y Debate*. España, número 38, julio de 2000.
- García Ramírez, Sergio. “Hacia una nueva regulación constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLIV, número 131, mayo-agosto, México, UNAM, 2011.
- _____. “Ombudsman, amparo y otros medios tutelares de derechos”. *Revista de la Facultad de Derecho de México*. Número conmemorativo, México, UNAM, 1991.
- García López-Guerrero, Luis Raúl. “La defensa de los derechos humanos en México. Respuesta a John Ackerman”. *Cuestiones constitucionales*. México, número 16, enero-junio, México, UNAM, 2007.
- Gerson, Pedro. “Muchos derechos humanos y pocas nueces”. México, *Nexos*, 15 de enero de 2015.
- Gil Rendón, Raymundo. “Sistemas de protección jurisdiccional y no jurisdiccional de los derechos humanos en México”. *Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa*, México, número 7, tercer cuatrimestre de 2012.
- González Pérez, Luis Raúl. “El sistema no-jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México”. *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, México, año V, núm. 28, julio-diciembre 2011.
- Gudiño Pelayo José de Jesús. “Los derechos humanos y su protección constitucional en México”. En: *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, núm. 32, 2002, pp. 275-299.

Sección Doctrina

Magaloni, Ana Laura y Carlos Elizondo Mayer-Serra. “Qué hacer con la CNDH?” *Ne-xos*. México, número 443, noviembre de 2014.

Maza Albores, Angélica. “La estructura económica de México y el desvío de poder del Estado”. *El Otro Derecho*. Colombia, núm. 51, diciembre, 2015.

Soberanes Fernández, José Luis. “El *ombudsman* y la acción de inconstitucionalidad”. *La Jornada*, México, 29 de septiembre de 2006.

Otras fuentes

Ballinas Valdés, Cristopher. “La política por la Comisión Nacional de Derechos Humanos”. México, *CNN México*, 23 de octubre de 2014.

CIDH. *Situación de los derechos humanos en México*. OEA, EUA, 2015.

CNDH. *Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 20 Aniversario. 1990-2010*, México, CNDH, 2010.

_____. “Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2015”. México, CNDH, 2016.

Torres, Mauricio. “4 cifras para evaluar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos”. México, *CNN México*, 28 de octubre de 2014.

Tribunal Permanente de los Pueblos. *Dictamen de la Audiencia General Introductoria*, en línea, México, 29 de mayo de 2012.

_____. “Sentencia Final, Audiencia Final#”, en línea, México, 15 de noviembre de 2014.