

## LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y EL ESFUERZO CREADOR DE JORGE CARPIZO

Salvador VALENCIA CARMONA

SUMARIO: I. *El esfuerzo creador*. II. *Antecedentes*. III. *Los primeros organismos*. IV. *La Comisión y el Instituto de Investigaciones Jurídicas*. V. *La creación de la Comisión Nacional*. VI. *La Comisión a rango constitucional*. VII. *La reforma de 1999*. VIII. *La reforma de 2006*. IX. *La reforma de 2011 a la Comisión Nacional y a las comisiones estatales*.

### I. EL ESFUERZO CREADOR

La creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1990 revolucionó nuestro derecho público. Muchos mexicanos, tanto de la academia, el gobierno, como la propia sociedad civil contribuyeron a que naciera la Comisión. Desde años antes, el Instituto de Investigaciones Jurídicas había insistido, de manera sistemática, en la creación de instancias más accesibles para proteger los derechos humanos; en esa labor destacaron las aportaciones de varios de sus miembros, señaladamente los distinguidos juristas Héctor Fix-Zamudio, Niceto Alcalá Zamora y el propio Jorge Carpizo.

A la hora de la creación de la Comisión Nacional, el esfuerzo de Jorge Carpizo fue determinante, como también para lograr que se elevara a rango constitucional. Después mantuvo siempre un marcado interés en la evolución de la institución; así siguió de cerca las reformas constitucionales de que fue objeto e hizo pertinentes y constructivas observaciones sobre ellas, como se percibirá en la breve semblanza que en estas líneas haremos de la Comisión.

Mediante la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), así como de las comisiones equivalentes en las entidades federativas, el Estado mexicano ha logrado establecer un sistema general e integral de protección no jurisdiccional de los derechos humanos. El sistema se ha concebido para que se responda de manera ágil y sencilla por las autorida-

des a los requerimientos ciudadanos que pugnan por sus derechos humanos, sin que ello implique de manera alguna que abduquen a los procedimientos judiciales establecidos.

## II. ANTECEDENTES

El antecedente más lejano de la Comisión Nacional ha sido la Ley de Procuraduría de Pobres, creada por Ponciano Arriaga en 1847, misma que estuvo constituida por tres procuradores nombrados por el gobierno. La obligación de la Procuraduría fue “ocuparse exclusivamente de la defensa de las personas desvalidas, denunciando ante las autoridades respectivas, y pidiendo pronta e inmediata reparación sobre cualquier exceso, agravio, vejación, maltrato o tropelía que contra aquellas se cometieren, ya en el orden judicial, ya en el político o militar del Estado, bien tenga su origen de parte de alguna autoridad, o bien de cualquier otro funcionario o agente público”.<sup>1</sup>

Pero este solo fue un ejemplo aislado, ya que durante buena parte del siglo veinte una institución que protegiera los derechos humanos era prácticamente desconocida en México. Sin embargo, en el último cuarto del referido siglo los estudios doctrinales fueron cada vez más frecuentes, y poco después se establecieron algunos organismos protectores, aun cuando sin una comprensión muy estricta de la organización y funciones de la institución. Dentro de estos intentos, que no tuvieron gran eficacia práctica, se pueden mencionar la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos de Nuevo León, establecida por una ley del Congreso local del 3 de enero de 1979, así como el Procurador de Vecinos, creado por acuerdo del ayuntamiento de Colima el 21 de noviembre de 1983, y que se institucionalizó en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Colima publicada el 8 de diciembre de 1984.<sup>2</sup>

## III. LOS PRIMEROS ORGANISMOS

El primer organismo que ha funcionado en realidad, aun cuando con una competencia restringida, lo ha sido la Defensoría de los Derechos Universitarios, cuyo estatuto fue aprobado por el Consejo Universitario de la UNAM el 29 de mayo de 1985.<sup>3</sup> La defensoría se debió a la iniciativa del

<sup>1</sup> *Documentos y testimonios de cinco siglos*, México, CNDH, 1991, p. 39.

<sup>2</sup> Aguilar Cuevas, Magdalena. *El defensor del ciudadano* (Ombudsman), México, UNAM-Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991, pp. 113-138.

<sup>3</sup> Barrera Graf, Jorge, “La Defensoría de los Derechos Universitarios. Análisis legal”, *La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la institución del Ombudsman en Suecia*,

entonces rector de la referida Universidad, Jorge Carpizo. Este ejemplo sirvió de inspiración, en el resto de la década de los ochenta, para que se crearan varias instituciones en defensa de los derechos humanos a nivel estatal y municipal.

De esta manera, a la Defensoría de la UNAM le siguieron los siguientes organismos: Procuraduría para la Defensa del Indígena en Oaxaca, 26 de septiembre de 1986; Procuraduría Social de la Montaña de Guerrero, 29 de abril de 1987; Procuraduría de Protección Ciudadana en Aguascalientes, 28 de agosto de 1988; Reglamento General de la Defensoría de los Derechos Humanos de los Vecinos del Municipio de Querétaro, 22 de diciembre de 1988; Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, 23 de enero de 1989; Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, 13 de febrero de 1989; Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, 5 de abril de 1989, y Ley sobre la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California, 31 de julio de 1990.<sup>4</sup>

Al tiempo que surgieron los organismos antes señalados,<sup>5</sup> se vinieron también conformando diferentes asociaciones y grupos de personas interesados en la problemática de los derechos humanos, que hoy día constituyen los llamados organismos no gubernamentales (ONG), a través de los cuales se manifiestan muchas inquietudes de la comunidad. En la actualidad, funcionan en el país poco más de 700 de las mencionadas organizaciones, aunque solo se tiene un registro por la CNDH de 203;<sup>6</sup> corresponden 77 a el Distrito Federal, 123 a las entidades federativas, y tienen oficinas en el país 13 de carácter extranjero o internacional.

México, UNAM, 1986, pp. 23-32; Carreras Maldonado, María *et al.*, *Defensoría de los Derechos Universitarios (Ombudsman) de la UNAM*, México, UNAM, Cuadernos de Legislación Universitaria, 1993; *id.*, *Concordancias y comentarios del Estatuto y del Reglamento de la Defensoría de los Derechos Universitarios*, México, UNAM, 1992.

<sup>4</sup> A este respecto véanse Madrazo Cuéllar, Jorge, *Derechos humanos, el nuevo enfoque mexicano*, México, FCE, 1993, pp. 50 y 51; *Documentos y testimonios de cinco siglos*, *cit.*, pp. 200 y ss.; Lara Ponte, Rodolfo, *op. cit.*, pp. 201 y ss.; Aguilar Cuevas, Magdalena, *op. cit.*, pp. 325 y ss.

<sup>5</sup> De los organismos señalados como antecedentes de la CNDH, Jorge Carpizo encontró las siguientes características de similitud: *a)* se crean nuevos órganos públicos que protegen los derechos humanos y que subsisten con los órganos clásicos; *b)* son nuevos órganos antiburocráticos y antiformalistas; *c)* no suplen o duplican a los órganos clásicos de defensa, sino que completan la procuración y administración de la justicia; *d)* nacen de la periferia hacia el centro; *e)* conviven con organismos no gubernamentales. Véase *Caleidoscopio jurídico-político. Presencia de los maestros de la Facultad de Derecho en la prensa nacional*, México, UNAM, 1991, pp. 99 y 100.

<sup>6</sup> *Directorio nacional anotado de organismos no gubernamentales pro derechos humanos*, México, CNDH, 1993.

#### IV. LA COMISIÓN Y EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Había precedido a los primeros organismos un esfuerzo de la doctrina jurídica nacional, cuya influencia fue notable y definitiva. Desde hacía varios años atrás, reconocidos tratadistas y varias instituciones de educación superior del país realizaron una consistente labor de promoción y difusión de los derechos humanos.

En este sentido, merece destacarse la tarea pionera que desarrolló el hoy denominado Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, al realizar el Primer Seminario Internacional de Derechos Humanos, de diciembre de 1968 a marzo de 1969, en el cual participaron connotados profesores nacionales y extranjeros. Dirigía el Instituto entonces llamado de Derecho Comparado, el maestro Héctor Fix-Zamudio; fungía como secretario del mismo el doctor Jorge Carpizo, y el coordinador del evento fue don Niceto Alcalá-Zamora.

Entre los profesores extranjeros que concurrieron a aquel seminario internacional estuvieron juristas de la talla de Karel Vasak, A. H. Robertson, Karl Loewenstein y René Cassin.<sup>7</sup> Me cupo el honor —por encargo del doctor Fix-Zamudio— de recibir en el aeropuerto a estos dos últimos; su modestia y sencillez eran proverbiales. Recuerdo a un afable Loewenstein, cuya *Teoría de la Constitución* desde entonces se convirtió en un clásico, su conferencia en la Facultad de Derecho de la UNAM. Fue memorable. El premio Nobel de la Paz, Cassin, llegó en unión de su esposa, portando como equipaje un viejo baúl de lata amarrado con un mecate. Era el hombre cuya contribución había sido fundamental para la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948.

Más tarde, los trabajos e investigaciones sobre los derechos humanos prosiguieron. De este modo, el propio Instituto, del 11 al 22 de agosto de 1980, celebró una sesión de enseñanza sobre “La Protección Internacional de los Derechos del Hombre. Balance y Perspectivas”.<sup>8</sup> A esta importante sesión le siguieron diversos eventos académicos, que tuvieron notable trascendencia en el medio jurídico del país. Precisamente, a través de varios estudios doctrinarios publicados en aquellos años se fue conociendo la institución de origen sueco denominada *Ombudsman*, en la que se inspiró nuestra Comisión Nacional.

<sup>7</sup> Varios autores, *20 años de evolución de los derechos humanos*, México, UNAM, 1974.

<sup>8</sup> Los trabajos de la sesión en: *La protección internacional de los derechos del hombre. Balance y perspectivas*, México, UNAM, 1973.

## V. LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL

Como consecuencia de los antecedentes que hemos descrito, se marcó la pauta para que mediante decreto presidencial del 5 de junio de 1990 se creara la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), misma que inició sus actividades como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, carácter con el cual laboró durante año y medio. A cargo de la Comisión Nacional estuvo un presidente nombrado por el titular del Ejecutivo federal asistido por un Consejo, integrado por diez miembros de la sociedad civil, con carácter honorífico e invitados por el propio Ejecutivo, por conducto del presidente de la Comisión, quienes debían gozar de reconocido prestigio.

Para normar sus actividades, el 1o. de agosto de 1990, la Comisión Nacional publicó su reglamento interno, el cual fue un caso singular, según afirmó el primer presidente de la Comisión y enérgico impulsor, Jorge Carpizo, porque adquirió “la jerarquía de norma general, abstracta e impersonal”, con la sola aprobación del Consejo y su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, dándole la jerarquía no sólo de un órgano desconcentrado, sino de “un órgano de la sociedad y defensor de ésta”.<sup>9</sup>

Se formó aquel Consejo de 1990, según lo relata el propio doctor Carpizo, “por mexicanos muy distinguidos, de diversas ideologías; todos mexicanos de excepción. Nunca fue un grupo de amigos o incondicionales del Presidente de la Comisión. No se tomó ninguna decisión importante que no se hubiera discutido y aprobado en el Consejo”.

Los miembros del Consejo fueron los siguientes: Héctor Aguilar Camín, historiador y novelista; Guillermo Bonfil Batalla, coordinador nacional del Seminario de Estudios de la Cultura; Carlos Escandón Domínguez, rector de la Universidad Iberoamericana; Carlos Fuentes, ensayista y literato; Javier Gil Castañeda, coordinador de la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas; Óscar González César, catedrático universitario y coordinador nacional del Programa de Descentralización de la Cultura del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes; Carlos Payán Vélver, director general del periódico *La Jornada*; César Sepúlveda, catedrático universitario y expresidente de la Comisión Interamericana de Derechos de la OEA, y en ese momento miembro de la Comisión Internacional de la ONU; Rodolfo Stavenhagen, profesor-investigador de El Colegio de México

<sup>9</sup> Carpizo, Jorge, “Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, *Caleidoscopio jurídico-político. Presencia de los maestros de Facultad de Derecho en la prensa nacional*, México, UNAM, 1991, p. 105.

y presidente de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, primera organización no gubernamental en esta materia en el país, y Salvador Valencia Carmona, rector de la Universidad Veracruzana.

Las sesiones del Consejo de la Comisión, que primero funcionó en un edificio modesto de la colonia Condesa y después en las instalaciones del sur de la ciudad, fueron inolvidables para todos los que participamos. En las sesiones campeó siempre el intercambio fructífero, la libertad de opinión y la vocación por los derechos humanos; las decisiones más importantes de la Comisión se generaron en el órgano colegiado, mas fue el carácter firme de su presidente el que las hizo llegar a buen puerto. El desempeño de la Comisión en aquellos primeros años, sin lugar a dudas, fue decisivo para que esta institución se elevara después a órgano constitucional autónomo.

## VI. LA COMISIÓN A RANGO CONSTITUCIONAL

Aunque la Comisión Nacional ha crecido notablemente, en esa etapa se establecieron ya los principios generales que la han regido y conformado hasta la fecha. Las primeras recomendaciones que se formularon se caracterizaron por su notable independencia, y al propio tiempo se desarrolló una dinámica actividad en los renglones editorial y de divulgación.<sup>10</sup> El trabajo inicial que realizó la Comisión despertó notable credibilidad en la sociedad; cierto que algunos vieron con recelo su actividad, pero su tesonera labor representó una firme esperanza para los habitantes del país, que encontraron una instancia para defender sus derechos vulnerados. Es por todo ello que se estimó necesario elevar a rango constitucional la protección que otorga la Comisión Nacional, anuncio que realizó el Ejecutivo federal en su tercer informe de gobierno en 1991.

En consecuencia, el 18 de noviembre de 1991 el Ejecutivo federal hizo llegar al poder revisor de la Constitución la iniciativa que reformó el artículo 102 constitucional para dividirlo en los apartados denominados “A” y “B” vigentes. Se recogió en el apartado “A” la regulación anterior sobre el Ministerio Público federal, y en el apartado “B” se estableció la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las Comisiones estatales. A la iniciativa le fueron realizados algunos cambios mínimos en su paso por las Comisiones de Gobernación, Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos, así como en el propio debate del dictamen.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y ombudsman*, México, UNAM-CNDH, 1993, pp. 11-29.

<sup>11</sup> *Diario de Debates*, LV Legislatura, Diario núm. 9, 19 de noviembre de 1991, <http://cronica.diputados.gob.mx/>.

Por fin, el 28 de enero de 1992 se publicó la reforma que confirió rango constitucional a la CNDH, en el ya referido artículo 102 apartado B. Este precepto fue reglamentado por la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, expedida por el Congreso de la Unión y publicada el 29 de junio de 1992. El reglamento de la propia Comisión fue aprobado por su Consejo y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de noviembre del año recién mencionado.<sup>12</sup>

Estuvo al frente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos el doctor Carpizo hasta principios de enero de 1993. Le sucedieron después reconocidos juristas que contribuyeron también a fortalecer a la institución y a lograr que su presencia fuera indispensable para el buen funcionamiento del Estado mexicano. Han sido, a su turno, presidentes de la Comisión: Jorge Madrazo Cuéllar; Mireille Roccati Velázquez, José Luis Soberanes Fernández y Raúl Plascencia Villanueva.

## VII. LA REFORMA DE 1999

La primera reforma a la Comisión Nacional se produjo en junio de 1999, en un periodo extraordinario que al efecto se convocó, en el cual se aprobaron reformas al artículo 102 constitucional, apartado B. En la Cámara de Diputados se aprobó el Dictamen el 10 de junio con una votación de 417 a favor, 23 en contra y 8 abstenciones, en tanto que en el Senado se aprobó por unanimidad en lo general el 8 de junio por 104 votos; pero el tercer párrafo del artículo 102, que se refiere a las limitaciones que tiene la Comisión en asuntos jurisdiccionales, laborales y electorales, lo fue por 92 votos a favor y 2 en contra. Las reformas aludidas se turnaron a las legislaturas de los estados para los efectos correspondientes, habiéndose publicado el 13 de septiembre de 1999.

Las aportaciones principales de la reforma de 1999 fueron las siguientes: a) se fortaleció la Comisión confiriéndole el carácter de un organismo constitucional autónomo; b) se estableció como facultad del Senado la elección del presidente de la Comisión y de los miembros del Consejo Consultivo, que deberá hacerse por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara alta o en sus recesos por los miembros de la Comisión Permanente con una votación similar; c) el presidente de la Comisión deberá durar ahora en su encargo cinco años, pudiendo ser reelecto por una sola

<sup>12</sup> Rabasa Gamboa, Emilio, *Vigencia y efectividad de los derechos humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, México, 1992; Armienta Calderón, Gonzalo, *El Ombudsman y la protección de los derechos humanos*, México, Porrúa, 1992, pp. 27-73.

vez, y solo puede ser removido mediante juicio político; *d*) el presidente de la Comisión rendirá un informe anual a los poderes de la Unión; para este efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos de ley.

Para fortalecer la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos, “como una decisión política fundamental que permita incrementar la eficacia de sus resoluciones”, subrayó el Dictamen del Senado (Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos, Tercera), se consideró que “dicho organismo debe trascender, de la naturaleza de un organismo descentralizado a un organismo autónomo, como ya en el sistema constitucional existen, por un lado el IFE y por el otro el Banco de México”. Este cambio constitucional fue significativo, pues al otorgarle a la Comisión “la naturaleza de un organismo autónomo constitucional” se garantizó “su independencia política, al no depender de ninguno de los Poderes de la Unión, con personalidad jurídica y patrimonio propios, pues al no existir obediencia a ningún interés de los Poderes de la Unión, de los partidos políticos y de otros factores de poder, debe limitarse al cumplimiento de su función principal que consiste en la protección y defensa de los derechos humanos del pueblo mexicano”.<sup>13</sup>

Respecto de la facultad del Senado para designar al presidente y a los miembros del Consejo Consultivo de la Comisión, en el Dictamen de la Cámara de Diputados (Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, de Justicia y de Derechos Humanos), se señaló que siendo la Comisión Nacional de los Derechos Humanos “un órgano que se pretende de naturaleza federal, es a los propios representantes de las entidades que conforman la federación, a quienes corresponde elegir a sus representantes principales”. Por otra parte, dado que dicha Comisión poseía la facultad de conocer las diversas inconformidades que se presentaran en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas, se estableció con ello su “posible relación jurídica”, circunstancia esta última entre aquella y las autoridades “que por su naturaleza, incumbe a los estados y al Distrito Federal y, por ende, a los representantes de éstos ante la Federación”.<sup>14</sup>

Para complementar las modificaciones señaladas, se elevó también a nivel constitucional la duración del encargo del presidente de la Comisión, la forma de integración y renovación del Consejo Consultivo y la obligación

<sup>13</sup> *Diario de los Debates*, Diario núm. 3, 8 de junio de 1999, <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=3&lg=57&ano=2&id=8105>, consultada el 9 de octubre de 2013.

<sup>14</sup> *Diario de los Debates*, LVII Legislatura, Primer periodo extraordinario del segundo receso, Diario núm. 3, 1o. de junio de 1999, <http://cronica.diputados.gob.mx/>, consultada el 9 de octubre de 2013.

del titular del organismo de rendir un informe anual “a los tres Poderes de la Unión y no sólo a uno de ellos, ya que a todos incumbe conocer las actividades desarrolladas por dicha Comisión”.

## VIII. LA REFORMA DE 2006

La segunda reforma se efectuó el 14 de septiembre de 2006. A través de ella se amplió la legitimación activa a favor de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para que pudiera interponer la acción de inconstitucionalidad. En la doctrina ya se había insistido en otorgar dicha facultad a la Comisión, como a otros órganos constitucionales autónomos en asuntos que les competen. En efecto, si la acción de inconstitucionalidad es un instrumento abstracto que sirve para anular leyes o normas que atenten contra la ley fundamental, es lógico que se conceda tal facultad a la Comisión en materia de derechos humanos, porque es la tarea que la propia norma primaria le encomendó. Por otra parte, como es bien sabido, en el derecho comparado se ha concedido también a organismos equivalentes tal potestad procesal, con buenos resultados, específicamente en el área latinoamericana.

Para la nueva facultad de la Comisión, en el artículo 105 constitucional, fracción II, que enumera los sujetos legitimados para ejercitar la acción de inconstitucionalidad, se le adicionó otro inciso, en los siguientes términos:

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.<sup>15</sup>

La legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad otorgada a la Comisión de los Derechos Humanos se sustentó por los legisladores apoyados en diversas consideraciones. De este modo, se expresó que conceder tal facultad a la Comisión no era contrario a la naturaleza y a sus funciones, pues aunque la acción mencionada es un control procesal constitucional con la característica de que sus resoluciones son abstractas; es decir, *erga omnes*, la Comisión no será la que resuelva tal acción, sólo tiene la atribu-

<sup>15</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 14 de septiembre de 2006, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_167\\_14sep06\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_167_14sep06_ima.pdf), consultada el 7 de octubre de 2013.

ción de excitar al órgano para que inicie el procedimiento; por otra parte, se fortalece a la Comisión con tal facultad y al propio Estado de derecho, pues la realidad a través del tiempo ha demostrado que no es suficiente la simple consagración en el texto constitucional de los valores, principios y decisiones fundamentales de una sociedad para que tengan vigencia, sino que es necesario establecer mecanismos de protección a favor del ciudadano para que pueda defenderse de aquellos actos del Estado que importan vejaciones o invasiones en su esfera jurídica tutelada.<sup>16</sup>

## IX. LA REFORMA DE 2011 A LA COMISIÓN NACIONAL Y A LAS COMISIONES ESTATALES

Con motivo de la reforma que introdujo un nuevo paradigma constitucional en derechos humanos, publicada el 10 de junio de 2011, se introdujeron también modificaciones a las comisiones de derechos humanos, en el apartado B del artículo 102 constitucional. Dichas modificaciones pueden condensarse de la manera siguiente: *a)* refuerzos a las recomendaciones cuando no se aceptan o no se cumplen; *b)* eliminación de la limitación competencial de las comisiones para conocer de asuntos laborales; *c)* autonomía para las comisiones locales; *d)* elección por consulta pública de los titulares de las comisiones; *e)* nueva facultad de investigación a la Comisión Nacional por violaciones graves.

### 1. *Las recomendaciones*

Para fortalecer las recomendaciones de las comisiones de derechos humanos se modificó el párrafo segundo del apartado B, estableciéndose diversas medidas: *a)* “todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten” los diversos organismos de derechos humanos; *b)* si las recomendaciones no son aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, “éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa”; *c)* a solicitud de los organismos protectores, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán “llamar a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de expliquen el motivo de su negativa”.

<sup>16</sup> *Gaceta Parlamentaria*, 18 de abril de 2006, en <http://gaceta.diputados.gob.mx/> *Gaceta del Senado*, número 171, 27 de abril de 2006 <http://www.senado.gob.mx/sqsp/gaceta/index2.php?sesion=2006/04/27/1&documento=60>.

En el dictamen de la Cámara de Diputados del 14 de diciembre de 2010 se indicó que con esta modificación se confiere mayor fuerza a las instituciones protectoras de derechos humanos, en virtud de que “Esta publicidad permite que la sociedad conozca y esté pendiente de la aceptación o no de las mismas, así como del cumplimiento por parte de la autoridad a la que van dirigidas. En caso de que la autoridad no las acepte deberá sustentar también de manera pública, los argumentos por los cuales considere que no debe acatar la recomendación y el fundamento en que se basa para tomar esa decisión”. Por otra parte, “con esta reforma se da paso en el país a un importante control que si bien existe no tiene un sólido sustento: el control social. La fuerza de la sociedad al lado del liderazgo de la defensa de los derechos humanos ejercido por las instancias protectoras, habrá de verse reflejada en el perfeccionamiento de la defensa de los derechos humanos”.<sup>17</sup>

Esta reforma es indudablemente saludable y contribuirá a reforzar las recomendaciones que hacen los organismos de derechos humanos, las cuales han sido objeto de reiterados incumplimientos o incluso negativas para satisfacerlas. En la propia opinión pública se ha percibido cierta indiferencia hacia el problema, y las propias autoridades responsables se han cobijado en tal situación. La mayor publicidad, las obligaciones a cargo de la autoridad responsable y la posibilidad del respaldo del Poder Legislativo coadyuvarán al efectivo cumplimiento de las recomendaciones.

## 2. *Los asuntos laborales*

Se ha eliminado la limitación competencial de las comisiones de derechos humanos para conocer de los asuntos laborales. En este punto, los dictámenes legislativos de la reforma expresaron que con la modificación se otorga la protección que antes no había para los derechos laborales y se atendía el “Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México”, elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de la Naciones Unidas, en el cual se expresó que no había ninguna razón que justificara que los organismos de derechos humanos no pudieran conocer de violaciones en el ámbito laboral.

Pese a las afirmaciones de los dictámenes legislativos, como lo señaló con razón el distinguido jurista Jorge Carpizo, “en realidad no se les está atribuyendo una nueva facultad” a las comisiones de derechos humanos.

<sup>17</sup> *Diario de los Debates*, 14 de diciembre de 2010, en <http://cronica.diputados.gob.mx/PDF/61/2010/dic/101214-3.pdf>, consultada el 9 de octubre de 2013.

En este sentido, explicó que “si el asunto laboral es de carácter administrativo expedido por una autoridad, las comisiones poseen dicha facultad actualmente”; por ejemplo, la negación de un registro sindical; si el asunto laboral “se encuentra en el conocimiento de una junta de conciliación y arbitraje o ya existe el laudo, entonces las comisiones son y continuarán siendo incompetentes, por tratarse de un asunto jurisdiccional”; si se trata de actos laborales entre particulares, como puede ser un despido sin causa justificada, “por la razón de que las comisiones no pueden ser un ‘sanalotodo’ inundándose de casos que no puedan resolver de manera ágil y rápida, amén de que para ello existen las procuradurías del trabajo”; en fin, si se interviene en negociaciones colectivas, huelgas o paros empresariales, de un alto contenido político, la autoridad moral de las comisiones podría lesionarse.<sup>18</sup>

### 3. *La autonomía de los organismos locales*

Se ha elevado a rango constitucional la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos, en el párrafo quinto que se adicionó al apartado B, mismo que dispone: “Las Constituciones de los estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de derechos humanos”.

Es del todo adecuado que la autonomía de los organismos locales de derechos humanos haya quedado en el texto constitucional, pero el nuevo párrafo es muy escueto, y se quedó corto frente a la realidad política que hoy viven las entidades federativas. En efecto, los titulares de los Ejecutivos en las entidades gozan de poderes formales y metaconstitucionales nunca antes vistos; son los herederos del poder del *tlatoani* a menor escala, sin que los instrumentos de control tanto locales como federales tengan la efectividad apropiada. Indudablemente, hace falta que la reforma política, en una segunda fase, penetre con fuerza en las entidades federativas; pero mientras llega es preciso fortalecer y ampliar los controles desde la Constitución federal. Por ello mismo, hubiera sido conveniente que la autonomía para los órganos de derechos humanos se hubiera formulado de manera más amplia, señalando con precisión las características de dicha autonomía y las garantías pertinentes para su ejercicio en la práctica.

<sup>18</sup> Carpizo, Jorge, “¿Es acertada la probable transferencia de la función de investigación de la Suprema Corte a la Comisión Nacional de Derechos Humanos?”, *La reforma constitucional en derechos humanos: un nuevo paradigma*, cit., pp. 313 y 324.

#### 4. *La elección de los titulares de los organismos*

El proceso de elección de los titulares de los organismos de derechos humanos se ha modificado, según dispone artículo 102 constitucional, apartado B, párrafo octavo. En adelante, “La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de 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 pretende con la modificación al proceso de elección, brindar también mayor autonomía a las Comisiones, en virtud de que en la designación de muchas de ellas el peso del Poder Ejecutivo y aun del Legislativo era determinante. La participación de otras instituciones, como las educativas, las organizaciones no gubernamentales y la propia sociedad civil, pueden hacer el proceso más equilibrado y más participativo.

#### 5. *La nueva facultad de investigación*

Se ha concedido a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la facultad de investigación en violaciones graves que antes tenía la Suprema Corte de Justicia de la Nación. De este modo, en el último párrafo del apartado B del artículo 102 constitucional se señala: “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”.

La transferencia de la facultad de investigación de la Corte a la Comisión Nacional ocasionó un prolongado debate entre las Cámaras de Diputados y el Senado; aquélla sostuvo que esta facultad podía convertir a la Comisión en una instancia similar a la del Ministerio Público, en tanto que éste sostuvo que se fortalecería a la Comisión Nacional, amén de que la propia Corte había solicitado que se le suprimiera tal atribución. A este respecto, se ha comentado agudamente: “¿Existe otro caso en nuestra historia constitucional en que un poder público agradece con bombo y platillo a otro poder que se le suprima una facultad y así se siente tranquilo?”<sup>19</sup>

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 321.

Aunque el Congreso aprobó la facultad de investigación, para la Comisión Nacional sigue despertando inquietudes. Ahora la Comisión puede intervenir en violaciones graves, que usualmente lo hará a través de su presidente, pero sin tener la relevancia y la presencia de un órgano colegiado como lo era la Suprema Corte. Por otra parte, pudiera observarse que se trata de una “albarda sobre aparejo”, en virtud de que la Comisión Nacional tiene competencia para conocer cualquier violación a los derechos humanos, sea la violación grave o no. Por lo demás, como la investigación en violaciones graves puede ser pedida por diversas autoridades federales y locales, estas pudieran encontrar oportunidad propicia para diluir sus responsabilidades, dejando la “papa caliente” en el resorte del titular de la Comisión, y ahora éste deberá cuidar de ejercitar la facultad de manera sensata y excepcional.

Más aún: la nueva facultad de investigación de la Comisión entraña el riesgo, como subrayó el doctor Carpizo, de destruir o deteriorar seriamente al *ombudsman*. Puede suceder que las autoridades que solicitan la investigación lo hagan “sin satisfacer el mencionado requisito primordial que se exige: ‘violaciones graves’, sino por razones políticas”. La facultad de investigación, además, no se aviene con la concepción usual del *ombudsman*; será una “novedad constitucional”, que puede tener éxito, “pero también, puede convertirse en un fracaso fenomenal si destruye la autoridad y el prestigio morales indispensables para que el *ombudsman* pueda ser exitoso en esa defensa y protección de los derechos humanos”.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 332.