

# Evolución del marco normativo del *Ombudsman* nacional mexicano: 1990-2002

Lorena Goslinga Remírez,  
Adrián Hernández García,  
Mauricio I. Ibarra Romo



COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
DERECHOS HUMANOS  
M E X I C O

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

EVOLUCIÓN DEL MARCO  
NORMATIVO DEL *OMBUDSMAN*  
NACIONAL MEXICANO:  
1990-2002

Lorena Goslinga Remírez,  
Adrián Hernández García  
y Mauricio I. Ibarra Romo



MÉXICO, 2002

Primera edición: diciembre, 2002  
ISBN: 970-644-265-0

© **Comisión Nacional  
de los Derechos Humanos**  
Periférico Sur 3469,  
esquina Luis Cabrera,  
Col. San Jerónimo Lídice,  
C. P. 10200, México, D. F.

Diseño de portada:  
Flavio López Alcocer

*Impreso en México*

## CONTENIDO

PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN	11
<b>I. PRIMERA ETAPA: ORGANISMO DESCONCENTRADO (1990-1992)</b>	
1. DECRETO DE CREACIÓN DEL EJECUTIVO FEDERAL	15
2. REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (1990)	20
<b>II. SEGUNDA ETAPA: ORGANISMO DESCENTRALIZADO (1992-1999)</b>	
1. REFORMA AL ARTÍCULO 102 CONSTITUCIONAL DE 1992	39
A. <i>Iniciativa del Ejecutivo Federal</i>	39
B. <i>Discusión en la Cámara de Diputados</i>	43
a) Origen e importancia de los Derechos Humanos	47
b) Independencia y autonomía de la Comisión Nacional	48
c) Ámbito competencial de los organismos públicos de Derechos Humanos	49
d) Ampliación de la figura del <i>Ombudsman</i> al nivel municipal	52
C. <i>Discusión en la Cámara de Senadores</i>	53
a) Conceptualización de los Derechos Humanos	57
b) Independencia y autonomía de los organismos públicos de Derechos Humanos	57
c) Ámbito competencial de las Comisiones de Derechos Humanos	58
2. LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	59

A. <i>Iniciativa del Ejecutivo Federal</i>	59
B. <i>Discusión en la Cámara de Senadores</i>	80
a) Independencia y autonomía	104
b) Estructura, organización interna y atribuciones	105
c) Procedimiento para el trámite de las quejas e inconformidades	107
C. <i>Discusión en la Cámara de Diputados</i>	108
a) Independencia y autonomía	130
b) Estructura, organización interna y funciones	132
c) Ámbito competencial	133
3. REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (1992)	134

### III. TERCERA ETAPA: ORGANISMO

#### CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO (1999 A LA FECHA)

1. ANTECEDENTES	179
A. <i>Iniciativa del grupo parlamentario del Partido         del Trabajo</i>	180
B. <i>Iniciativa del grupo parlamentario del Partido         Acción Nacional</i>	188
C. <i>Iniciativa del grupo parlamentario del Partido         de la Revolución Democrática</i>	200
D. <i>Iniciativas de la senadora Payán Cervera, del grupo         parlamentario del Partido Acción Nacional</i>	213
a) Iniciativa de reforma constitucional	213
b) Iniciativa de reforma legal	218
2. REFORMA AL ARTÍCULO 102 CONSTITUCIONAL DE 1999	225
A. <i>Discusión en la Cámara de Diputados</i>	225
a) Independencia y autonomía de la Comisión Nacional	230
b) Nombramiento del Presidente y Consejeros de la Comisión Nacional	231
c) Ámbito competencial de la Comisión Nacional	232
B. <i>Discusión en la Cámara de Senadores</i>	233
a) Relaciones entre el Poder Legislativo y la Comisión Nacional	234

b) <b>Ámbito competencial de los organismos de Derechos Humanos</b>	234
3. <b>ADICIÓN AL REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS</b>	235
4. <b>REFORMA A LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS</b>	237
A. <i>Discusión en la Cámara de Senadores</i>	237
B. <i>Discusión en la Cámara de Diputados</i>	249
IV. <b>COMENTARIO FINAL</b>	257

## PRESENTACIÓN

A poco más de 12 años de ser instituida en México, la figura del *Ombudsman* nacional se consolida cada vez más en la sociedad y sus perspectivas son hasta ahora alentadoras, no sólo por el hecho de que su actuación se inspira en ideas y corrientes de pensamiento universales, que han sido probadas en su eficacia, sino también porque se ha logrado su adecuación a nuestra realidad y a los ideales de justicia social y bienestar común consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una mirada retrospectiva, encaminada al estudio del marco constitucional y legal de esta Institución, brinda la oportunidad de ofrecer, a quienes están interesados en el entendimiento de la problemática de los derechos fundamentales en nuestro país, elementos para el conocimiento de la evolución que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha experimentado desde su creación, la cual se ha visto reflejada en modificaciones sustanciales a su naturaleza jurídica, la relación que guarda con los Poderes de la Unión y, sobre todo, en su vinculación con la sociedad civil.

Tal es el caso de la obra *Evolución del marco normativo del Ombudsman nacional mexicano: 1990-2002*, en la que se realiza un recorrido puntual y preciso de los instrumentos jurídicos que han regido a esta Institución desde su creación en 1990 y se exponen los principales razonamientos y discusiones parlamentarias a través de las cuales se han definido sus características esenciales en las distintas etapas de su existencia, a saber: como organismo desconcentrado, descentralizado y constitucional autónomo.

De la lectura del texto, se desprende que el 13 de febrero de 1989 cuando se dio el primer paso hacia la adopción de una figura protectora de los Derechos Humanos en el ámbito federal, al crearse la Dirección General de Derechos Humanos adscrita a la Secretaría de Gobernación, que

sería el antecedente directo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, instituida bajo la forma de organismo desconcentrado el 6 de junio de 1990 por Decreto del Presidente de la República.

Posteriormente, con la reforma del 28 de enero de 1992 al artículo 102 constitucional, la Comisión Nacional adquirió el carácter de organismo descentralizado del Estado, acto que fue seguido de la promulgación de su ley reglamentaria en junio de ese mismo año.

El recorrido histórico-legislativo que nos ofrece este trabajo da cuenta también de la reforma del 13 de septiembre de 1999 al apartado B del citado precepto de la Carta Magna, mediante la cual se fortaleció la independencia del *Ombudsman* nacional, al dotársele de la naturaleza de organismo público autónomo. Dicha enmienda se vio complementada el 26 de noviembre de 2001, con la publicación en el *Diario Oficial* de la Federación de diversas reformas y adiciones a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Cabe mencionar que la revisión llevada a cabo no se agota en los textos constitucional y legal, sino que incluye, además, el análisis de los reglamentos internos que han regido a esta Institución desde 1990 hasta la fecha.

Así, la *Evolución del marco normativo del Ombudsman nacional mexicano: 1990-2002* describe tanto los rasgos y cualidades que han revestido a esta instancia defensora de la sociedad a lo largo de 12 años, como los motivos que, en diferentes momentos, llevaron al Constituyente Permanente y al Poder Legislativo Federal a la búsqueda de su perfeccionamiento, hasta llegar al actual modelo.

Creemos que las características de la investigación realizada, que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos publica ahora como parte de su labor de promoción, estudio y divulgación, la convertirán en un útil instrumento para quienes tengan interés en adquirir las bases teórico-prácticas del quehacer legislativo en materia de Derechos Humanos, toda vez que ofrece al lector una descripción esquemática de la experiencia federal mexicana a este respecto.

*Sen. Sadot Sánchez Carreño*



## INTRODUCCIÓN

Los Derechos Humanos constituyen uno de los ejes fundamentales que sustentan al Estado de Derecho y tienen como fin garantizar una vida digna para todas las personas. Por ello, la tarea de protegerlos representa para el Estado la exigencia de proveer y mantener las condiciones necesarias para que, dentro de un ambiente de libertad, justicia y tolerancia, las personas puedan gozar realmente de los mismos.

Debido a su importancia, existe una tendencia cada vez más generalizada a incluir tales derechos entre los principios sobre los que se estructura la vida social. En los tiempos recientes se ha iniciado la construcción de una cultura de los Derechos Humanos, con el objetivo no sólo de incluirlos en los ordenamientos jurídicos, sino también de propiciar y fomentar acciones de respeto entre los individuos, tanto en los ámbitos familiar y comunitario, como en el nacional y el internacional.

De ahí el éxito que ha observado en nuestro país y en todo el mundo la institución del *Ombudsman* y su adopción en numerosos órdenes que derivan de muy diversas tradiciones jurídicas.

La figura iniciada y desarrollada en la Constitución sueca de 1809 habría de convertirse en el modelo clásico y alcanzar la dimensión de prototipo universal, probando sus potencialidades como herramienta del derecho para el control y progreso de la administración pública y como instancia promotora de la cultura de respeto a los Derechos Humanos, ya que después de la Segunda Guerra Mundial dicha institución trascendió completamente el ámbito escandinavo para instalarse en latitudes lejanas a sus fronteras y fuera del continente europeo.

Es dable destacar, a guisa de ejemplo, la intensa actividad constitucional y legislativa que en diversos países latinoamericanos ha conducido a la inserción, desde hace más de una década, de la temática de los Derechos Humanos en los principales instrumentos jurídicos nacionales.

Por este motivo se ha calificado al *Ombudsman*, sin exageración y con justa razón, como una figura de naturaleza “universal”.

En el caso mexicano, han sido varios los ordenamientos legales que contribuyeron al reconocimiento de los Derechos Humanos y a la creación de una cultura que los fomente y proteja. Entre ellos destacan “Los Sentimientos de la Nación”, redactados en 1813 por José María Morelos y Pavón, en los que se consagró la abolición de la esclavitud y se prohibió la tortura.

Por su parte, las Constituciones de 1824, 1857 y 1917 sustentaron como principios fundamentales la seguridad jurídica, la libertad y los derechos económicos y sociales sobre la base de la igualdad de todos los mexicanos ante la ley.

Una de las contribuciones más notables al respecto fue la realizada por el diputado Ponciano Arriaga, quien elaboró el proyecto de Ley para el Establecimiento de una Procuraduría de los Pobres en el Estado de San Luis Potosí, que fuera aprobado por el Congreso de dicha entidad federativa en 1847.

El propósito de ese organismo era proteger y asegurar la reparación de agravios cometidos por autoridades y funcionarios públicos en contra de ciudadanos de escasos recursos. Para tales efectos, tres procuradores visitaban, entre otros lugares, juzgados, oficinas públicas y cárceles, estando facultados para formular, ante las autoridades respectivas, las quejas sobre los abusos que en esos sitios pudieran cometerse, de manera que aquéllas decretaran la reparación de la injuria y la aplicación del castigo correspondiente o, en su caso, la no responsabilidad de la autoridad o funcionario público involucrado.

La gran significación de la Procuraduría de los Pobres radica en la similitud que se puede apreciar entre sus atribuciones y las de los organismos protectores que fueron creados con posterioridad en nuestro país.

En cuanto a los antecedentes recientes del *Ombudsman* mexicano, cabe mencionar la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, creada el 3 de enero de 1979, y la Procuraduría de Vecinos de la ciudad de Colima, establecida en la Ley Orgánica Municipal de ese estado en diciembre de 1984.

Otras de las instituciones que dieron ejemplo de una labor tutelar efectiva de los Derechos Humanos fueron la Defensoría de los Derechos

Universitarios, cuyo Estatuto fue aprobado por el Consejo Universitario de la Universidad Nacional Autónoma de México el 3 de enero de 1985, y la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes, creada por reforma a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de esa entidad federativa en agosto de 1988.

En el ámbito federal, fue el 13 de febrero de 1989 cuando se dio el primer paso al respecto, al crearse la Dirección General de Derechos Humanos adscrita a la Secretaría de Gobernación, que sería el antecedente directo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, instituida el 6 de junio de 1990, por Decreto del Presidente de la República, como un organismo desconcentrado de la citada dependencia, encargado de fomentar la protección, observancia y promoción de los derechos fundamentales.

Dos años después, con la reforma del 28 de enero de 1992 al artículo 102 de la Carta Magna, por la que se adicionó el apartado B a dicho precepto, el Constituyente Permanente creó un novedoso sistema de protección no jurisdiccional de los derechos esenciales de las personas, al disponer que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerían organismos de protección de los Derechos Humanos, lo que dio lugar a la transformación de la Comisión Nacional en un organismo descentralizado del Estado y a la promulgación de su ley reglamentaria en junio de ese mismo año.

El 13 de septiembre de 1999 nuevamente se modificó el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta reforma tuvo como propósito fortalecer la independencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dotándola del carácter de organismo público autónomo, a efecto de hacer más expedito su funcionamiento y, con ello, incrementar la eficacia de sus recomendaciones en beneficio de la sociedad.

Asimismo, cabe destacar que el 26 de noviembre de 2001 se dio un paso más hacia la consolidación de la autonomía del *Ombudsman* nacional, al publicarse en el *Diario Oficial* de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones y rubros de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con la finalidad primordial de ajustar el texto legal a la reforma constitucional de 1999.

Como se observa, el marco constitucional y legal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha experimentado en los últimos años una constante evolución que se ha visto reflejada en su naturaleza jurídica, la relación que guarda con los Poderes de la Unión y, sobre todo, en su vinculación con la sociedad civil.

Precisamente por ello, el objetivo fundamental del presente estudio consiste en realizar un recorrido de los instrumentos jurídicos que han regido a esta institución desde su creación en 1990, así como exponer los principales razonamientos y discusiones parlamentarias a través de las cuales se han definido sus características esenciales en las distintas etapas de su existencia, a saber: como organismo desconcentrado, descentralizado y constitucional autónomo.

## I. PRIMERA ETAPA: ORGANISMO DESCONCENTRADO (1990-1992)

### 1. DECRETO DE CREACIÓN DEL EJECUTIVO FEDERAL

A poco más de dos años de haberse establecido la Dirección General de Derechos Humanos como parte de la estructura orgánica de la Secretaría de Gobernación, el Ejecutivo Federal determinó crear un organismo desconcentrado adscrito a la citada dependencia, con el fin de fomentar la protección, observancia y promoción de los derechos fundamentales tanto de los nacionales como de los extranjeros que se encontraran dentro del territorio nacional.

Fue así que, mediante el Decreto Presidencial del 5 de junio de 1990, surgió en nuestro país el primer *Ombudsman* a nivel nacional, es decir, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, dando inicio a la primera etapa de lo que hoy constituye el Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección a los Derechos Humanos.

En las consideraciones plasmadas en el Decreto de referencia se reconoce no sólo la obligación, sino también la preocupación del Estado mexicano por preservar el orden, la paz y la estabilidad social del país, salvaguardando el pleno ejercicio de las garantías individuales y la vigencia del principio de legalidad en la ejecución de las atribuciones de los órganos de gobierno.

Asimismo, en dicho documento se destaca que el Estado democrático moderno es aquel que garantiza la seguridad de sus ciudadanos y de aquellos extranjeros que se encuentren en su territorio; que respeta y hace respetar la ley; que reconoce la pluralidad política; que alienta la participación de la sociedad civil, y que promueve la eficacia en sus relaciones con las diversas organizaciones políticas y sociales.

Sin lugar a dudas, la creación de este organismo constituyó un hecho histórico que cambiaría de manera irreversible la dinámica de la relación

entre autoridades y gobernados. Por un lado, la autoridad asumió explícitamente su compromiso de garantizar el pleno disfrute de los Derechos Humanos y, por el otro, la ciudadanía tomó conciencia de la trascendencia de sus prerrogativas fundamentales y, sobre todo, de la posibilidad de acudir a una instancia protectora para exigir su respeto.

Debido a su importancia, a continuación se transcribe el articulado de este Decreto.

DECRETO POR EL QUE SE CREA LA COMISIÓN NACIONAL  
DE DERECHOS HUMANOS COMO UN ÓRGANO DESCONCENTRADO  
DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN<sup>1</sup>

*Artículo primero.* Se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. La Comisión estará adscrita directamente al titular de la dependencia.

*Artículo segundo.* La Comisión Nacional de Derechos Humanos será el órgano responsable de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa a los Derechos Humanos. Con este propósito instrumentará los mecanismos necesarios de prevención, atención y coordinación que garanticen la salvaguarda de los Derechos Humanos de los mexicanos y de los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional; esto último en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

*Artículo tercero.* Para cumplir con las responsabilidades a que se refiere el artículo anterior, la Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Proponer la política nacional en materia de respeto y defensa a los Derechos Humanos;
- II. Establecer los mecanismos de coordinación que aseguren la adecuada ejecución de la política nacional de respeto y defensa a los Derechos Humanos;
- III. Elaborar y ejecutar los programas de atención y seguimiento a los reclamos sociales sobre Derechos Humanos;
- IV. Elaborar y proponer programas preventivos en materia de Derechos Humanos, en los ámbitos jurídico, educativo y cultural para la Administración Pública Federal;
- V. Representar al Gobierno Federal ante los organismos nacionales, y, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, ante los interna-

---

<sup>1</sup> Publicado en el *Diario Oficial* de la Federación del 6 de junio de 1990.

cionales, en cuestiones relacionadas con la promoción y defensa de los derechos humanos;

- VI. Formular programas y proponer acciones que impulsen el cumplimiento, dentro del territorio nacional, de los tratados, convenios y acuerdos internacionales signados por nuestro país.

*Artículo cuarto.* La Comisión Nacional de Derechos Humanos estará a cargo de un Presidente, que será nombrado por el titular del Ejecutivo Federal.

*Artículo quinto.* El Presidente, de la Comisión tendrá las siguientes facultades:

- I. Ejercer las atribuciones que este Decreto confiere a la Comisión, coordinándose, en su caso, con las demás autoridades que resulten competentes;
- II. Coordinar los trabajos de la Comisión, así como del Consejo a que se refiere el artículo siguiente;
- III. Instrumentar, ejecutar y vigilar la aplicación de las políticas que se establezcan en la materia;
- IV. Definir las políticas y lineamientos para la coordinación con las instancias y organismos nacionales e internacionales relacionados con los Derechos Humanos;
- V. Informar semestralmente al Presidente de la República sobre el desempeño de las funciones de la Comisión y, en general, de los resultados de las acciones de protección de los Derechos Humanos en el país;
- VI. Solicitar, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables, a cualquier autoridad del país la información sobre posibles violaciones de los Derechos Humanos, que requiera para el eficaz desempeño de sus funciones;
- VII. Hacer las recomendaciones y, en su caso, observaciones que resulten pertinentes a las autoridades administrativas del país sobre violaciones a los Derechos Humanos;
- VIII. Las demás que le confieran expresamente otras disposiciones legales y reglamentarias.

*Artículo sexto.* Para el mejor desempeño de sus responsabilidades, la Comisión contará con un Consejo.

El Consejo estará integrado por aquellas personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad y sean invitadas a tal efecto por el Ejecutivo Federal, por conducto del Presidente de la Comisión, así como por aquellos servidores públicos que determine el propio Ejecutivo.

El cargo de los miembros del Consejo será honorario.

El Consejo será un cuerpo colegiado de examen y opinión de la problemática del respeto y defensa de los Derechos Humanos en el país y de los mexicanos en el extranjero, con el propósito de proponer al Presidente de la Comisión las directrices y lineamientos que se estimen pertinentes para su adecuada prevención y tutela.

Para la adecuada realización de sus responsabilidades, el Consejo se apoyará en un Secretario Técnico, designado por el Presidente de la República.

*Artículo séptimo.* En el ejercicio de sus funciones, el Presidente de la Comisión se auxiliará de un Secretario Ejecutivo, que tendrá las siguientes funciones:

- I. Someter a la consideración del Presidente de la Comisión los programas de trabajo del órgano;
- II. Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos que dicte el Presidente de la Comisión, así como a los que emanen del Consejo;
- III. Proponer los mecanismos y procedimientos de coordinación con los poderes y los diferentes órdenes de gobierno que resulten necesarios para llevar a cabo las funciones de la Comisión;
- IV. Las demás que le señale el Presidente de la Comisión.

*Artículo octavo.* La Comisión Nacional de Derechos Humanos contará, asimismo, con un Visitador que dependerá del Presidente de la Comisión y que tendrá las siguientes funciones:

- I. Promover y fortalecer las relaciones de la Comisión con organismos públicos, sociales y privados, nacionales e internacionales; esto último en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores;
- II. Diseñar, proponer y desarrollar canales de comunicación y colaboración con la sociedad en las tareas de respeto y defensa de los Derechos Humanos;
- III. Representar al Presidente de la Comisión en todos aquellos actos relacionados con el desahogo de las funciones del órgano;
- IV. Denunciar ante las autoridades competentes los actos de que conozca que puedan comportar violaciones a los Derechos Humanos;
- V. Las demás que le encomiende expresamente el Presidente de la Comisión.

A partir de la lectura del Decreto se aprecian varias cuestiones sobre las que vale la pena reflexionar.

En primer lugar, cabe destacar que las facultades presidenciales para nombrar a la mayoría de los integrantes de la Comisión Nacional, aunadas al carácter de organismo desconcentrado de esta última, dieron pauta



para que algunos partidos de oposición, diversos sectores sociales y connotados académicos señalaran que tal circunstancia sería un obstáculo para erradicar las prácticas arbitrarias en que incurrieran ciertas autoridades y servidores públicos, toda vez que el organismo protector de los Derechos Humanos estaría subordinado a los designios del Ejecutivo. Conviene tener presente que el propio Decreto otorgaba a este último la facultad de designar al Presidente, a los Consejeros y al Secretario Técnico de la Comisión, sin que en dicho procedimiento interviniera ninguno de los otros Poderes.

Si bien es cierto que la determinación de adscribir dicho organismo a la Secretaría de Gobernación se justificó con el argumento de que a esa dependencia le correspondía conducir la política interior del país, incluyendo la coordinación y ejecución de acciones dirigidas a promover la salvaguarda de las garantías individuales, también lo es que en la práctica este hecho provocó que se cuestionara severamente su independencia e imparcialidad.

Otro aspecto criticado fue que los informes semestrales sobre el desempeño de la Comisión Nacional y los resultados de las acciones que emprendiera este organismo, serían rendidos exclusivamente al Presidente de la República.

Respecto de las atribuciones que fueron conferidas a la Comisión Nacional de Derechos Humanos destacan, por su importancia, las relativas a proponer y coordinar el desarrollo de la política nacional en materia de protección y defensa de los derechos fundamentales; elaborar y poner en marcha programas de atención a los reclamos sociales; representar al gobierno federal ante los organismos nacionales y, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, ante los internacionales, en aquellos asuntos relacionados con la promoción y defensa de los Derechos Humanos, así como formular programas y proponer acciones que impulsaran el cumplimiento de los instrumentos internacionales signados por el Estado mexicano.

Por su parte, al Presidente de la Comisión Nacional se le otorgaron, entre otras, las siguientes facultades: coordinar los trabajos de la Comisión y su Consejo; instrumentar, ejecutar y vigilar la aplicación de las políticas en la materia; definir los lineamientos para coordinarse con las instancias y organismos nacionales e internacionales relacionados con la promoción

y defensa de los Derechos Humanos; solicitar a cualquier autoridad la información sobre posibles violaciones a tales derechos, y formular las recomendaciones y, en su caso, observaciones que resultaran pertinentes a las autoridades administrativas del país sobre violaciones a los Derechos Humanos, entre otras.

En cuanto al Consejo, en el Decreto se estableció que dicho cuerpo colegiado tendría a su cargo funciones de examen y opinión de la problemática del respeto y defensa de los Derechos Humanos en el país y de los mexicanos en el extranjero, a fin de proponer al Presidente de la Comisión las directrices y lineamientos que estimara pertinentes para la adecuada tutela de los mismos y la prevención de actos violatorios.

Como se puede apreciar, tanto las atribuciones de la Comisión Nacional como las de su Presidente y Consejo se plasmaron de manera general en el Decreto, sin especificar, por ejemplo, su alcance, el procedimiento a seguir para la atención de las quejas y el desahogo de las investigaciones iniciadas con motivo de aquéllas, el carácter de sus dictámenes y resoluciones, etcétera; aspectos que serían desarrollados con mayor amplitud en el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que expediría, dos meses después, el Consejo de dicha institución.

No obstante las limitaciones que algunas voces críticas advirtieron en el origen de este organismo, debe recalcarse que su creación constituyó un avance significativo para la protección y defensa de los derechos esenciales de las personas, pues con ella se reconoció expresamente la existencia de la problemática en este ámbito y se dio pie al surgimiento del primer *Ombudsman* nacional.

## 2. REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (1990)

Una de las omisiones en que se incurrió en el Decreto de creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos consistió en que dicho instrumento no determinó a qué instancia u órgano correspondería expedir la normatividad que regiría su actuación.

A pesar de ello, el Consejo, en su calidad de cuerpo colegiado de examen y opinión facultado para proponer las directrices y lineamientos tendientes a la adecuada prevención y tutela de los Derechos Humanos, se dio a la tarea de elaborar el Reglamento Interno de la Comisión, el cual fue aprobado unánimemente por sus miembros en las sesiones correspondientes a los días 18 de junio, 2 y 9 de julio de 1990.

En la parte relativa a los “considerandos”, el Consejo destacó la necesidad de que la Comisión contara con un instrumento normativo de carácter reglamentario en el que se precisara su estructura orgánica y funcional; sus atribuciones; la competencia específica de cada uno de sus órganos; el procedimiento para recibir quejas, realizar investigaciones y elaborar dictámenes, así como para formular recomendaciones a las autoridades y servidores públicos involucrados en casos de violación de Derechos Humanos.

Sin embargo, dada la generalidad con la que se redactó el Decreto del 5 de junio, para muchos resultaba evidente que ese cuerpo colegiado fue más allá de la sola reglamentación al introducir aspectos y figuras que no fueron previstas originalmente por aquél, como se desprende de la lectura del propio Reglamento Interno, cuyo texto se transcribe a continuación:

## REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS<sup>2</sup>

### TÍTULO I

#### DEFINICIONES, FINES Y ATRIBUCIONES DE LA COMISIÓN

#### Capítulo único

*Artículo 1o.* La Comisión Nacional de Derechos Humanos es el órgano desconcentrado adscrito a la Secretaría de Gobernación, responsable de vigilar el acatamiento a las normas que consagran los Derechos Humanos, cuya definición se encuentra contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como garantías individuales y sociales, y en las convenciones y tratados internacionales suscritos por México.

La Comisión Nacional es también un órgano de la sociedad y defensor de ésta.

---

<sup>2</sup> Publicado en el *Diario Oficial* de la Federación del 1 de agosto de 1990.

*Artículo 2o.* Los Derechos Humanos son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano.

*Artículo 3o.* La Comisión tendrá la competencia para intervenir en los siguientes casos:

- a) Violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o un grupo, que sean cometidos por una autoridad o servidor público;
- b) Violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o a un grupo, cometidos por otros agentes sociales, cuya impunidad provenga de la anuencia o la tolerancia de alguna autoridad o servidor público, y
- c) En los casos a que se refieren los dos incisos anteriores, por negligencia imputable a alguna autoridad o servidor público.

*Artículo 4o.* La Comisión no tendrá competencia para intervenir en los siguientes casos:

- I. En sentencias definitivas y en aspectos jurisdiccionales de fondo;
- II. En conflictos laborales en los que exista una controversia individual o colectiva entre trabajadores y patrón y que ésta sea de competencia jurisdiccional.

    Si tendrá competencia en conflictos laborales donde intervenga alguna autoridad administrativa y supuestamente se hayan violado garantías individuales y sociales;

- III. En la calificación de elecciones, función que corresponde a los órganos jurisdiccionales o a los congresos locales y federales. Si podrá intervenir en caso de violación a las garantías individuales establecidas en la Constitución que se cometan durante los procesos comiciales.

    La intervención a que se refiere el párrafo anterior deberá darse antes de que los organismos competentes emitan su resolución definitiva.

*Artículo 5o.* Son atribuciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos:

- I. Proponer la política nacional en materia de respeto y defensa de los Derechos Humanos;
- II. Establecer los mecanismos de coordinación que aseguren la adecuada ejecución de la política nacional de respeto y defensa de los Derechos Humanos;
- III. Elaborar y ejecutar los programas de atención y seguimiento a los reclamos sociales sobre Derechos Humanos;

- IV. Elaborar y proponer programas preventivos en materia de Derechos Humanos, en los ámbitos jurídico, educativo y cultural para la Administración Pública Federal;
- V. Apoyar y asesorar técnicamente, cuando así se le solicite, a las autoridades estatales y municipales en la constitución y funcionamiento de las comisiones de protección a los derechos que las mismas creen;
- VI. Establecer convenios de colaboración con los organismos gubernamentales de las entidades federativas encargadas de la protección y defensa de los Derechos Humanos;
- VII. Proponer acciones dirigidas a la protección de los derechos fundamentales de los mexicanos que radican en el exterior y de los extranjeros en el territorio nacional;
- VIII. Establecer canales de comunicación permanente con las Organizaciones No Gubernamentales nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos;
- IX. Proponer las reformas, adiciones o nuevos instrumentos jurídicos que se juzguen indispensables en materia de protección y defensa de los Derechos Humanos, ante las instancias competentes;
- X. Representar al Gobierno Federal ante los organismos nacionales y, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, ante los internacionales, en cuestiones relacionadas con la promoción y defensa de los Derechos Humanos;
- XI. Formular programas y proponer acciones que impulsen el cumplimiento, dentro del territorio nacional, de los tratados, convenios y acuerdos internacionales signados por nuestro país, y
- XII. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

## TÍTULO II

### DE LOS ÓRGANOS DE LA COMISIÓN

#### Capítulo único

*Artículo 6o.* Son órganos de la Comisión:

- I. El Presidente;
- II. El Consejo;
- III. El Secretario Técnico del Consejo;
- IV. El Secretario Ejecutivo, y
- V. El Visitador.

## TÍTULO III

## DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS ÓRGANOS DE LA COMISIÓN

## Capítulo I

## Del Presidente de la Comisión

*Artículo 7o.* El Presidente de la Comisión es designado por el Presidente de la República, como autoridad ejecutiva responsable de la Comisión.

*Artículo 8o.* Son facultades del Presidente de la Comisión:

- I. Ejercer las atribuciones que el Decreto de creación confiere a la Comisión, coordinándose, en su caso, con las distintas autoridades que resulten competentes;
- II. Coordinar los trabajos de la Comisión y los del Consejo;
- III. Instrumentar, ejecutar y vigilar la aplicación de las políticas que en el ámbito Federal se establezcan en la materia competencia de la Comisión;
- IV. Definir las normas para la coordinación con las instancias y organismos nacionales e internacionales relacionados con los Derechos Humanos;
- V. Informar semestralmente al Presidente de la República sobre el desempeño de las funciones de la Comisión y, en general, de los resultados de las acciones de protección de los Derechos Humanos en el país. Este informe se hará público de inmediato;
- VI. Solicitar a cualquier autoridad del país, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables, la información que requiera sobre posibles violaciones a los Derechos Humanos y escucharlos personalmente cuando fuere el caso;
- VII. Hacer las recomendaciones y, en su caso, las observaciones que resulten pertinentes a las autoridades del país por violaciones a los Derechos Humanos;
- VIII. Proponer al Presidente de la República el nombre de la persona que deba fungir como Secretario Técnico del Consejo;
- IX. Designar a las personas que deban ocupar los cargos de Secretario Ejecutivo y Visitador de la Comisión;
- X. Convocar a los miembros del Consejo, en los términos del artículo 9o. o cuando lo estime necesario o encuentre fundada la petición que en tal sentido le hicieren los miembros de éste;
- XI. Nombrar a las personas que habrán de fungir como titulares de las diferentes unidades administrativas de la Comisión, así como dirigir y coordinar las labores de estas últimas por sí o a través de las personas que designe;

- XII. Establecer las relaciones con las Comisiones estatales de Derechos Humanos;
- XIII. Informar puntualmente de las actividades de la Comisión al Consejo de la misma, y
- XIV. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

## Capítulo II Del Consejo

*Artículo 9o.* El Consejo es el órgano colegiado integrado por diez miembros con carácter honorífico, el Presidente y el Secretario Técnico, facultado para establecer las políticas y lineamientos generales de actuación de la propia Comisión en materia de Derechos Humanos en el país de los nacionales que residan en el exterior, así como de los extranjeros en México.

El Consejo funcionará en sesiones ordinarias y extraordinarias y tomará sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros presentes. Las sesiones ordinarias se verificarán cuando menos una vez al mes. Los miembros actuarán con voz y voto.

Los miembros del Consejo serán designados por el Presidente de la República durante tres años y podrán ser redesignados.

*Artículo 10.* El Consejo tendrá las siguientes facultades:

- I. Formular, para la ejecución del Presidente de la Comisión, las directrices y lineamientos que considere pertinentes para la prevención, vigilancia y protección de los Derechos Humanos en el país y de los nacionales que residan en el extranjero;
- II. Establecer los términos generales de la propuesta de política nacional e internacional que en materia de Derechos Humanos la Comisión someterá a las autoridades competentes;
- III. Establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión;
- IV. Aprobar los reglamentos y normas de carácter interno relacionadas con la Comisión;
- V. Solicitar, cuando menos tres de los miembros del Consejo, al Presidente de la Comisión que convoque a sesión extraordinaria cuando estime que hay razones de importancia para ello;
- VI. Opinar sobre el proyecto de informe semestral que el Presidente de la Comisión entregará al Presidente de la República;
- VII. Cualquiera de los miembros del Consejo podrá pedir información adicional sobre los asuntos que esté tratando o haya resuelto la Comisión, y
- VIII. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

### Capítulo III Del Secretario Técnico

*Artículo 11.* El Consejo tendrá un Secretario Técnico, cuyas atribuciones son las siguientes:

- I. Desarrollar las funciones que correspondan a un Secretario de Cuerpo Colegiado;
- II. Preparar, de conformidad con las instrucciones del Presidente, el orden del día a que se sometan las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo, participando en ellas con voz y voto;
- III. Elaborar las actas de las sesiones del Consejo;
- IV. Proponer al Presidente de la Comisión y coordinar las publicaciones y programas de divulgación en medios masivos de comunicación, a través de los cuales se difunda lo relativo a la naturaleza, prevención y protección de los Derechos Humanos;
- V. Formular y ejecutar los programas de capacitación que en materia de Derechos Humanos se hubieren aprobado;
- VI. Establecer los programas necesarios para garantizar la vigilancia de los Derechos Humanos, y
- VII. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

### Capítulo IV Del Secretario Ejecutivo

*Artículo 12.* La Comisión contará con un Secretario Ejecutivo, quien será designado por el Presidente de la misma. Las atribuciones del Secretario Ejecutivo serán:

- I. Proponer al Consejo y al Presidente de la Comisión las políticas generales que en materia de Derechos Humanos habrá de seguir la Comisión ante los organismos gubernamentales y no gubernamentales nacionales e internacionales, en los que México participe, quien las someterá a la aprobación del Presidente de la República y coordinará, en su caso, con la Secretaría de Relaciones Exteriores;
- II. Promover y fortalecer las relaciones de la Comisión con organismos públicos, sociales o privados, nacionales e internacionales, esto último en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores;
- III. Dictaminar sobre los tratados y convenciones que México deba suscribir, denunciar o ratificar en materia de Derechos Humanos;



- IV. Coordinar los estudios que realicen para el mejor funcionamiento de la propia Comisión, así como los que hayan de ser propuestos a los órganos gubernamentales, federales y locales;
- V. Preparar los proyectos e iniciativas de leyes y reglamentos que la Comisión haya de someter a los órganos competentes;
- VI. Presentar oportunamente al Presidente de la Comisión el proyecto del informe que éste deberá rendir semestralmente al Presidente de la República sobre los resultados de las acciones de protección a los Derechos Humanos;
- VII. Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos que dicte el Presidente de la Comisión, y a los que emanen del Consejo;
- VIII. Enriquecer y mantener la biblioteca y el acervo documental de la Comisión, y
- IX. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

## Capítulo V Del Visitador

*Artículo 13.* La Comisión contará con un Visitador, quien dependerá directamente del Presidente de la Comisión y será nombrado por él. Son atribuciones del Visitador:

- I. Proporcionar atención a los individuos y grupos que denuncien la posible violación de Derechos Humanos;
- II. Asistir a los individuos y grupos canalizando aquellas quejas que no constituyan una violación a los Derechos Humanos, a las instituciones competentes. Recibir quejas sobre posibles violaciones a los Derechos Humanos;
- III. Iniciar de oficio las investigaciones que fueren necesarias para esclarecer la posible violación a los Derechos Humanos.  
En el caso de las fracciones II y III de este artículo, se seguirá el procedimiento que este Reglamento prevé en su título V;
- IV. Integrar los expedientes y recibir las pruebas que fueren rendidas por las partes en el procedimiento, y llevar a cabo las investigaciones que, a su juicio, fueren necesarias para esclarecer los hechos en cuestión;
- V. Realizar las visitas que considere convenientes a fin de lograr el esclarecimiento de los hechos que se hubieren dado a conocer, o de los procedimientos que de oficio hubiere iniciado;
- VI. Hacer del conocimiento de las autoridades competentes, previo acuerdo con el Presidente de la Comisión, los actos que puedan resultar violatorios a los Derechos Humanos;

- VII. Elaborar el proyecto de recomendación o de observaciones que el Presidente de la Comisión presentará ante las autoridades competentes;
- VIII. Realizar los estudios pertinentes para la mejor realización de sus funciones, y
- IX. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

## TÍTULO IV DE LAS DIRECCIONES GENERALES

### Capítulo I De las distintas Direcciones Generales

*Artículo 14.* Las Direcciones Generales prestarán su apoyo a los distintos órganos de la Comisión. Sus titulares estarán subordinados a ellos, y serán nombrados y removidos por el Presidente de la Comisión o por el titular del órgano al cual se encuentren directamente adscritos, previo acuerdo con el Presidente.

*Artículo 15.* Las Direcciones Generales de la Comisión serán las siguientes:

- I. Dirección General de Administración;
- II. Dirección General de Comunicación;
- III. Dirección General de Capacitación y Divulgación;
- IV. Dirección General de Asuntos Internacionales, Estudios, Proyectos y Documentación;
- V. Dirección General de Orientación, Quejas y Gestión, y
- VI. Dirección General de Procedimientos, Dictámenes y Resoluciones.

### Capítulo II De la Dirección General de Administración

*Artículo 16.* La Dirección General de Administración dependerá directamente del Presidente de la Comisión, y sus atribuciones serán:

- I. Someter a la consideración de su Presidente el Presupuesto Anual de la Comisión;
- II. Planear programas y presupuestos, y evaluar las actividades y tareas del personal adscrito a la Comisión;
- III. Adquirir, mantener y conservar los recursos materiales asignados a la Comisión;
- IV. Formular y actualizar el manual organizativo de la Comisión, y
- V. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones.

### Capítulo III De la Dirección General de Comunicación

*Artículo 17.* La Dirección General de Comunicación dependerá directamente del Presidente de la Comisión, y tendrá las competencias siguientes:

- I. Analizar y proporcionar a la Comisión la información que proporcionan los medios de comunicación nacionales y extranjeros en materia de Derechos Humanos;
- II. Coordinar o auxiliar en la preparación y difusión de los programas informativos y en las labores de relaciones públicas de la Comisión, y
- III. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

### Capítulo IV De la Dirección General de Divulgación y Capacitación

*Artículo 18.* La Dirección General de Divulgación y Capacitación dependerá del Secretario Técnico del Consejo, siendo sus atribuciones:

- I. Formular los programas a través de los cuales se difunda la enseñanza y promoción de los Derechos Humanos en los medios masivos de comunicación nacionales y extranjeros, divulgarlos en coordinación con la Dirección General de Comunicación;
- II. Establecer y someter a la consideración del Presidente la política editorial de la Comisión;
- III. Coordinar la participación en los eventos académicos en los que haya de intervenir la Comisión;
- IV. Planear y promover los programas de capacitación que para la prevención y defensa de los Derechos Humanos brinde la Comisión a funcionarios públicos o particulares, y
- V. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

### Capítulo V De la Dirección General de Asuntos Internacionales, Estudios, Proyectos y Documentación

*Artículo 19.* La Dirección General de Asuntos Internacionales, Estudios, Proyectos y Documentación dependerá de la Secretaría Ejecutiva, con las siguientes competencias:

- I. Llevar a cabo los estudios y proyectos que le fueren solicitados por el Presidente de la Comisión o por la Secretaría Ejecutiva;
- II. Formular dictámenes u opiniones respecto de los tratados o convenios internacionales de los que México sea o pueda ser parte, así como de otras cuestiones que le fueren sometidas;
- III. Formular las políticas que habrá de seguir la Comisión en la promoción y defensa de los Derechos Humanos en el ámbito del derecho internacional, a fin de someterlas a la aprobación de su Consejo y de su Presidente;
- IV. Proponer a la Secretaría Ejecutiva los mecanismos de promoción y fortalecimiento de las relaciones de la Comisión con los organismos públicos, sociales o privados encargados de las cuestiones relativas a los Derechos Humanos;
- V. Mantener al día el conjunto de materiales con base en los cuales la Secretaría Ejecutiva presentará al Presidente de la Comisión el proyecto de informe semestral que éste deberá rendir al Presidente de la República;
- VI. Formar y organizar una biblioteca y un acervo especializado en materia de Derechos Humanos, de consulta para los miembros de la Comisión y del público en general, y
- VII. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

## Capítulo VI

### De la Dirección General de Orientación, Quejas y Gestión

*Artículo 20.* La Dirección General de Orientación, Quejas y Gestión se encuentra adscrita al Visitador, con las siguientes atribuciones:

- I. Recibir las quejas o iniciar de oficio, por instrucciones del Visitador, investigaciones sobre hechos que presumiblemente supongan una violación a los Derechos Humanos, cometida en perjuicio de los residentes en el territorio nacional o de los mexicanos en el extranjero;
- II. Proporcionar información y asesoría a los individuos o grupos que la soliciten, respecto a los medios de defensa de los Derechos Humanos;
- III. Proponer al Presidente, por conducto del Visitador, los mecanismos que en cada caso permitan resolver las situaciones de violación de derechos a que las personas se encuentran sometidas;
- IV. Realizar ante los organismos correspondientes las gestiones necesarias para prevenir posibles violaciones a los Derechos Humanos, ante situaciones concretas de amenazas ciertas;

- V. Asistir con asesoría a los individuos que, habiendo interpuesto una queja ante la Comisión Nacional, no hubieren puesto al conocimiento de ésta hechos constitutivos de violaciones a los Derechos Humanos, y
- VI. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

## Capítulo VII

### De la Dirección General de Procedimientos, Dictámenes y Resoluciones

*Artículo 21.* La Dirección General de Procedimientos, Dictámenes y Resoluciones depende del Visitador, y sus competencias son:

- I. Tramitar el expediente de las quejas e investigaciones de oficio, solicitando informes a las autoridades señaladas presuntivamente como responsables; recibir y desahogar las pruebas que ofrecieren las partes, y efectuar las inspecciones e investigaciones que se estimen conducentes para el esclarecimiento de los hechos;
- II. Formular y presentar al Visitador los proyectos de dictámenes, recomendaciones u observaciones por las que se den a conocer los resultados de los procedimientos, informando, en su caso, sobre la comisión o no de violaciones a los Derechos Humanos, así como el nombre y cargo de quien o quienes las hayan llevado a cabo, y
- III. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

## TÍTULO V

### DEL PROCEDIMIENTO DE DENUNCIA E INVESTIGACIÓN

## Capítulo I

### De la competencia y legitimación

*Artículo 22.* La Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá iniciar y proseguir de oficio o por queja el procedimiento de investigación encaminado a esclarecer las violaciones cometidas a los Derechos Humanos de los habitantes del territorio nacional y, de conformidad con las limitaciones que imponga el derecho internacional y en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, las cometidas en contra de los mexicanos residentes en el extranjero.

*Artículo 23.* Estarán legitimadas para presentar sus quejas a la Comisión todas aquellas personas que tuvieren conocimientos de violaciones a los Derechos Humanos, resultaren o no perjudicadas por ellas.

## Capítulo II Del procedimiento

*Artículo 24.* Las quejas deberán presentarse por escrito y firmarse por quien las formule. Una vez recibidas se estudiarán de inmediato, canalizándose a la instancia correspondiente las quejas que no supongan violaciones a los Derechos Humanos.

Si el reclamante no sabe escribir, se le brindará, por parte de la Comisión, el apoyo indispensable para documentar su queja. Igualmente, se proporcionará servicio de traducción cuando esto sea indispensable.

Admitida la queja, se abrirá expediente y se solicitará a las autoridades señaladas como presuntas responsables el envío de un informe sobre los hechos que se reclaman.

*Artículo 25.* En los términos del artículo 27, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y del artículo 5o., fracción VI, del Decreto que creó la Comisión, todas las dependencias y autoridades de los Poderes de la Unión, así como de los Poderes estatales y municipales, están obligadas a proporcionar, veraz y oportunamente, la información y documentación que solicite la Comisión Nacional de Derechos Humanos. La omisión de esta obligación fincará la responsabilidad a que hubiere lugar.

*Artículo 26.* Recibidos o no los informes se abrirá un término probatorio, cuya duración determinará el Visitador teniendo en cuenta la gravedad del caso y la dificultad para allegarse las distintas probanzas. Las partes podrán ofrecer toda clase de pruebas y la Comisión recabarlas de oficio, siempre que no fueren contrarias al derecho ni a la moral.

*Artículo 27.* El nombre de las personas que informen a la Comisión de hechos relacionados con la violación a los Derechos Humanos será mantenido en la más estricta reserva.

*Artículo 28.* La Comisión llevará a cabo aquellas investigaciones que, a su juicio, fueren necesarias para la completa integración del expediente.

*Artículo 29.* Las gestiones realizadas ante la Comisión serán gratuitas, y, en la tramitación de las quejas, la Comisión se apartará de todo burocratismo y formalismo.

*Artículo 30.* La Comisión conocerá quejas respecto a los hechos u omisiones violatorios de Derechos Humanos, dentro del plazo de un año, contado a partir de la fecha en que se pudo tener conocimiento de ellos.

### Capítulo III De las recomendaciones y dictámenes

*Artículo 31.* Concluido el término probatorio, el Visitador entregará al Presidente un proyecto de recomendación, analizando en él los hechos reclamados, los informes de las autoridades, los resultados de las investigaciones practicadas en su caso y valorando las pruebas que hubieren sido ofrecidas, a efecto de determinar, si en su opinión, se cometió o no una violación a los Derechos Humanos y quién es el presunto responsable de ella.

*Artículo 32.* El contenido de la recomendación será dado a conocer a la autoridad que, en opinión de la Comisión, hubiere cometido violaciones a los Derechos Humanos, sin perjuicio de presentar la denuncia penal correspondiente en los casos en que a su juicio exista un delito.

Independientemente de lo anterior, el Presidente de la Comisión dará cuenta en los informes que rinda al Presidente de la República de las recomendaciones dictadas y del cumplimiento que a ellas se hubiere dado.

## TÍTULO VI DE LAS RECOMENDACIONES E INFORMES DE LA COMISIÓN

*Artículo 33.* El Presidente de la Comisión rendirá semestralmente un informe al Presidente de la República, exponiendo las labores llevadas a cabo durante ese periodo. En el mismo se precisarán el número y tipo de quejas presentadas, las autoridades señaladas como responsables, la cooperación brindada por los organismos públicos y privados a la Comisión y el acatamiento a sus recomendaciones por quienes hubieren sido, a su juicio, responsables de violaciones a los Derechos Humanos.

En el mismo informe se darán a conocer aquellas prácticas de los poderes públicos que, aún cuando no constituyan directamente violaciones a los Derechos Humanos, pudieren sin embargo entorpecer su ejercicio. Este informe se hará público de inmediato.

Las recomendaciones y sugerencias de la Comisión no estarán supeditadas a autoridad alguna y frente a ellas no procederá ningún recurso.

Un primer aspecto que resulta de interés es que en el artículo 1 del Reglamento Interno se identificara a los Derechos Humanos con las garantías individuales y sociales contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los instrumentos internacionales suscri-

tos por nuestro país, adoptando una visión iuspositivista, en tanto que en el artículo 2o. se les definió como aquellos “inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano”, siguiendo una corriente iusnaturalista.

Asimismo, llama la atención que en el Reglamento se establecieran límites a la competencia de la Comisión Nacional que no habían sido estipulados en el Decreto presidencial que la creó.

Tal es el caso de las restricciones para intervenir en asuntos relacionados con sentencias definitivas y aspectos jurisdiccionales de fondo; los conflictos laborales de competencia jurisdiccional en los que existiera controversia individual o colectiva entre trabajadores y patrones, salvo que se tratara de conflictos en los que tuviera intervención alguna autoridad administrativa y se diera el supuesto de una violación a las garantías individuales y sociales, y la calificación de elecciones, exceptuándose las violaciones a las garantías individuales cometidas en los procesos comiciales, siempre y cuando la intervención de la Comisión se diera con antelación a que los organismos competentes en la materia emitieran su resolución definitiva.

Como se verá más adelante, es pertinente señalar que dichas limitaciones se han mantenido hasta la fecha con algunas variantes introducidas a partir de la inclusión de la figura del *Ombudsman* en la Carta Magna.

Otro aspecto novedoso introducido en el Reglamento Interno fue el señalamiento de que la Comisión Nacional contaría con atribuciones para brindar apoyo y asesoría técnica a las autoridades estatales y municipales para la creación de las comisiones de Derechos Humanos locales, con lo cual se pretendía fomentar el establecimiento de estas instituciones en las entidades federativas.

Sin lugar a dudas, este hecho constituyó el antecedente inmediato del Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección a los Derechos Humanos que se concretaría con la reforma constitucional de 1992.

Igualmente, resalta la facultad de la Comisión para proponer, ante las instancias competentes, los proyectos e iniciativas de leyes y reglamentos que considerara indispensables en materia de protección y defensa de los Derechos Humanos, y la atribución de la Secretaría Ejecutiva para dictaminar sobre los tratados y convenciones que México debiera suscribir, denunciar o ratificar en este tema.



Si bien es cierto que con estas disposiciones no se facultó a la Comisión Nacional para presentar formalmente iniciativas de ley o aprobar previamente a su firma un instrumento internacional, también lo es que, gracias a las mismas, estuvo en posibilidad de proponer diversas reformas legales, principalmente en materia penal, que permitirían ampliar la esfera protectora de los derechos fundamentales en beneficio de la sociedad.

La estructura orgánica desarrollada en el Reglamento Interno fue la misma que la contemplada en el Decreto del 5 de junio de 1990, a saber: Presidente, Consejo, Secretario Técnico del Consejo, Secretario Ejecutivo y Visitador. Sin embargo, con objeto de facilitar la realización de las funciones de estos órganos, se amplió dicha estructura con las Direcciones Generales de Administración; Comunicación; Capacitación y Divulgación; Asuntos Internacionales, Estudios, Proyectos y Documentación; Orientación, Quejas y Gestión, y Procedimientos, Dictámenes y Resoluciones.

Es oportuno mencionar que la atribución que el Decreto confería al Visitador para promover y fortalecer las relaciones de la Comisión con organismos públicos, sociales y privados, nacionales e internacionales, en el Reglamento Interno fue trasladada, sin que mediara justificación alguna, a la esfera de competencia de la Secretaría Ejecutiva.

Por lo que hace al Consejo, se precisó que éste se integraría por 10 miembros con carácter honorífico, el Presidente y un Secretario Técnico, y se ampliaron sus facultades al señalarse expresamente que a dicho órgano correspondería establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión; aprobar su normatividad interna; opinar sobre el proyecto de informe que el Presidente entregaría semestralmente al Ejecutivo Federal, y solicitar información adicional sobre los asuntos del conocimiento de dicha institución.

Estas atribuciones harían que el Consejo, con el paso del tiempo, se convirtiera en una de las causas principales del éxito del organismo nacional de los Derechos Humanos.

Como se anotó anteriormente, en el Decreto de creación de la Comisión no se estableció el procedimiento para la recepción, tramitación y resolución de las quejas presentadas ante la misma. Por lo tanto, fue hasta la expedición del Reglamento Interno cuando se regularon estas cuestiones.

Sobre el particular, conviene tener presente que, en términos del propio Reglamento, la Comisión sería competente para conocer de todas aquellas violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que fueran cometidos por una autoridad o servidor público; por otros agentes sociales, con la anuencia o la tolerancia de alguna autoridad o servidor público, o por negligencia imputable a estos últimos.

En tales casos, la Comisión Nacional podía iniciar el procedimiento de investigación respectivo, ya fuera de oficio o por queja presentada por cualquier persona que tuviera conocimiento de violaciones a los Derechos Humanos, resultare o no perjudicada.

Las quejas debían presentarse por escrito debidamente firmado, estando obligada la Comisión a mantener en estricta reserva el nombre de los denunciantes. En el supuesto de que el reclamante no supiera escribir o requiriera de un traductor, se le brindaría el apoyo indispensable para documentar su queja.

El plazo estipulado para la interposición de las quejas era de un año contado a partir de la fecha en que se hubiese tenido conocimiento de los hechos, en la inteligencia de que esta disposición entraría en vigor un año después de la publicación del Reglamento, según lo establecido en su artículo segundo transitorio.

Una vez admitida la queja, se abría el expediente correspondiente y se solicitaba un informe sobre los hechos a la autoridad señalada como presunta responsable, la cual, según el artículo 25 del Reglamento Interno, estaba obligada a proporcionar de manera veraz y oportuna la información y documentación requerida, aun cuando se tratara de “dependencias y autoridades de los Poderes de la Unión, así como de los Poderes estatales y municipales”, ya que, en caso contrario, se le fincaría responsabilidad.

La importancia de este precepto radicó en su fuerza moral más que jurídica, en virtud de que, tratándose de autoridades ajenas al Ejecutivo Federal, difícilmente podría fincárseles responsabilidad alguna por no atender una petición formulada por un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Sin embargo, representó un avance significativo para la protección de los Derechos Humanos, pues sentó las bases del principio de colaboración con la Comisión Nacional.

Recibidos o no los informes de la autoridad, el *Ombudsman* nacional abría un término probatorio cuya duración determinaba el Visitador

atendiendo a la gravedad del caso y a la dificultad para allegarse de las pruebas pertinentes.

Si con motivo de la investigación se acreditaban violaciones a Derechos Humanos, se procedía a formular la recomendación correspondiente, que sería dada a conocer a la autoridad responsable, sin perjuicio de que, además, se presentara una denuncia penal en su contra en los casos en que esto resultara procedente.

Como se desprende de los párrafos anteriores, el procedimiento seguido por la Comisión para la atención de las quejas era bastante sencillo y ágil, pues, en términos de lo establecido en el propio Reglamento, se evitaba caer en prácticas burocráticas y formalistas a efecto de procurar alcanzar una solución rápida al problema planteado.

Por otra parte, es significativo que en el Reglamento Interno quedara claramente estipulado que las recomendaciones de la Comisión no estarían supeditadas a autoridad alguna, lo cual fortaleció el valor de estas determinaciones y, por ende, la independencia del organismo. Así, también se dispuso que frente a ellas no procedería ningún recurso, pues se consideró que no se trataba de actos susceptibles de ser impugnados por su destinatario, toda vez que carecían de efectos coercitivos.

Cabe señalar que todas las recomendaciones dictadas por la Comisión Nacional; los datos sobre su cumplimiento; el número y tipo de quejas presentadas; las autoridades y servidores públicos señalados como presuntos responsables; la cooperación brindada por los organismos públicos y privados a la Comisión, así como la descripción de todas aquellas prácticas de los poderes públicos que, aun cuando no constituyeran directamente violaciones, pudieran entorpecer su ejercicio, se hacían constar en los informes semestrales que el Presidente presentaba al Ejecutivo Federal.

En relación con este último punto, en el Reglamento Interno se estableció que los informes aludidos se harían públicos de inmediato. Esta medida, no prevista originalmente en el Decreto de creación de la Comisión, dio origen al principio de publicidad en el que se sustentaría, a partir de ese momento, la fuerza moral de sus recomendaciones.

Finalmente, conviene precisar que, según lo establecido en el Reglamento Interno, en forma colateral al desempeño de sus funciones naturales de atender e investigar las quejas de la ciudadanía y formular a las

autoridades las recomendaciones consecuentes, la Comisión, desde su creación como organismo desconcentrado, contaba con atribuciones para proponer la política nacional en materia de respeto y defensa a los Derechos Humanos; establecer los mecanismos de colaboración que aseguraran la adecuada ejecución de dicha política; identificar y combatir los actos y patrones de conducta violatorios de las garantías fundamentales en el país; realizar estudios técnicos encaminados a la prevención de dichas conductas; presentar propuestas de reformas legales y reglamentarias, así como de medidas que impulsaran el cumplimiento de los instrumentos internacionales en la materia.

En este sentido, es evidente que la Comisión Nacional se estructuró a la manera de un *Ombudsman*, institución encaminada a la protección de los Derechos Humanos que de ninguna manera sustituye a los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia, sino que funge como organismo auxiliar en la defensa de los derechos fundamentales.

## II. SEGUNDA ETAPA: ORGANISMO DESCENTRALIZADO (1992-1999)

### 1. REFORMA AL ARTÍCULO 102 CONSTITUCIONAL DE 1992

#### *A. Iniciativa del Ejecutivo Federal*

El siguiente paso en el proceso de consolidación de la figura del *Ombudsman* en México tuvo lugar el 19 de noviembre de 1991, fecha en la que el Presidente de la República presentó ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión una iniciativa para elevar a rango constitucional a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y crear un sistema no jurisdiccional de protección y defensa de tales derechos en toda la República.

El principal objetivo de la propuesta presidencial fue estatuir al más alto nivel normativo la existencia y funcionamiento de instituciones que, en los diferentes niveles de gobierno, coadyuvaran a materializar uno de los propósitos fundamentales del Estado, es decir, promover y preservar los Derechos Humanos y garantizar su ejercicio pleno.

En la exposición de motivos de la iniciativa en comento el Ejecutivo destacó la necesidad de construir una nueva relación del Estado con la sociedad por la vía del derecho: único medio que da permanencia efectiva a la transformación, fomenta la dignidad y libertad de cada uno y da sustento firme a la promoción de la justicia.

De igual forma, señaló que la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se inscribió no sólo en ese cambio, sino también en el marco de la cooperación internacional para enfrentar asuntos de interés recíproco, ya que, mediante la firma de diversas convenciones que preveían el respeto a los derechos y libertades básicos y la obligación de garantizar su libre y pleno ejercicio, México estaba comprometido en la promoción, protección y defensa de los Derechos Humanos.

Al respecto, citó como ejemplos la Declaración Universal de Derechos Humanos; el Pacto de San José; la Convención sobre la Esclavitud; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Internacional contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, y la Convención sobre los Derechos del Niño.<sup>3</sup>

El Presidente de la República puso énfasis en el hecho de que, en breve tiempo de trabajo, la Comisión había logrado importantes resultados que, aunados a la experiencia adquirida, permitían dar un paso más hacia su perfeccionamiento.

En ese orden de ideas, propuso que el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se dividiera en dos apartados: el “A” para recoger el texto del artículo entonces vigente, que contemplaba la organización y atribuciones del Ministerio Público de la Federación, en su carácter de representante de los intereses de la sociedad, y el “B” para establecer la creación de organismos protectores de Derechos Humanos, complementando así el espíritu eminentemente social de dicho precepto.

Indicó que, de aprobarse la reforma planteada, el apartado B del artículo 102 estipularía la existencia de un organismo de defensa de los Derechos Humanos, estructurado a partir de una ley que expidiera el Congreso de la Unión, y de organismos equivalentes a nivel local, creados por las legislaturas de las entidades federativas.

Otra de las precisiones que formuló fue en el sentido de que la iniciativa excluía expresamente de la competencia de los organismos de Derechos Humanos las materias electoral, laboral y de análisis jurisdiccional, debido a las siguientes razones:

En el aspecto electoral, a que estas instituciones deben mantenerse al margen del debate político. De intervenir en él, correrían el riesgo de verse involu-

---

<sup>3</sup> Véase Silverio Tapia Hernández, comp., *Principales declaraciones y tratados internacionales de Derechos Humanos ratificados por México*. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1999.

crados en las controversias de esta índole que invariablemente están dotadas de un contenido y orientación propios de las corrientes y agrupaciones políticas actuantes en la sociedad. Ello debilitaría su autoridad y podría afectar su necesaria imparcialidad.

En lo que toca a los conflictos laborales, debe tenerse presente que se trata de controversias entre particulares; esto es, no se da la posibilidad de que una autoridad o un servidor público atente contra los Derechos Humanos de alguna de las partes. Ahora bien, aun cuando una de las partes fuese el propio Estado, éste no estaría actuando como tal sino como patrón. Es por ello que estos asuntos tampoco deben corresponder a su competencia. Lo contrario significaría que estos organismos duplicaran o sustituyeran las funciones propias de las juntas laborales.

Por lo que hace a las cuestiones jurisdiccionales, la razón es que debe respetarse estrictamente la independencia del Poder Judicial Federal como la mayor garantía de la vigencia de nuestro Estado de Derecho. Las instituciones de Derechos Humanos, reiteramos, no pueden suplir o sustituir en modo alguno a los órganos encargados de la impartición de justicia en cualesquiera de sus respectivas jurisdicciones.

En lo concerniente a los organismos locales, expuso que éstos actuarían en su ámbito de competencia territorial y que la instancia que creara el Congreso de la Unión podría conocer de las inconformidades que se suscitaran con motivo de las recomendaciones emitidas por aquéllos, lo que permitiría unificar criterios en torno a la forma, términos y medios para salvaguardar los Derechos Humanos y brindar seguridad, objetividad y certeza jurídicas a los quejosos.

Asimismo, destacó que su iniciativa estaba basada en una propuesta que al efecto había presentado la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por lo que recogía la valiosa experiencia adquirida por la propia institución a un año y medio de su creación.

A efecto de estar en posibilidad de analizar los aspectos más relevantes de la discusión parlamentaria acerca de este proyecto, a continuación se inserta el texto íntegro de la mencionada iniciativa.

INICIATIVA DE DECRETO QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 102  
DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA  
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS<sup>4</sup>

*Artículo único.* El artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pasa a ser apartado “A” del propio artículo y se adiciona a éste un apartado “B” para quedar como sigue:

Artículo 102.

- A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación [...]
- B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos. Dichos organismos conocerán 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 estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no obligatorias para las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados.

Transitorios

*Artículo primero.* El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación.

*Artículo segundo.* En tanto se establecen los organismos de protección de los Derechos Humanos en las entidades federativas en los términos del presente decreto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá seguir conociendo de las quejas que deban ser de competencia local.

Los estados que ya cuenten con dichos organismos recibirán las quejas aún no resueltas que hayan sido presentadas ante la Comisión Nacional, en un término de 30 días naturales, contados a partir de la fecha de publicación del presente decreto en el *Diario Oficial* de la Federación.

---

<sup>4</sup> Presentada ante la Cámara de Diputados el 19 de noviembre de 1991.



## B. *Discusión en la Cámara de Diputados*

Una vez recibida la iniciativa del Ejecutivo Federal en la Cámara de Diputados, ésta se turnó a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, y de Derechos Humanos, para su estudio y dictamen.

Con la finalidad de allegarse de más elementos para llevar a cabo estas tareas, se invitó a comparecer ante ambas comisiones legislativas al entonces Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Jorge Carpizo MacGregor, lo cual permitió enriquecer la información de los legisladores en lo referente a la iniciativa a analizar.

En el dictamen elaborado por dichas comisiones se hizo patente la necesidad de reforzar el Estado de Derecho y garantizar que todos los actos de gobierno se ajustaran a la Constitución General de la República y a las leyes que de ella emanan.

Sus integrantes también manifestaron que el propósito de dar rango constitucional a las instituciones de protección a los Derechos Humanos respondía, precisamente, a la necesidad de combatir, en todos los casos y en todas las circunstancias, la impunidad, el abuso, la arbitrariedad, la prepotencia y los excesos cometidos por algunas autoridades, con objeto de que nadie estuviera por encima de la ley.

Destacaron el hecho de que en México el orden jurídico tiene como premisa fundamental la dignidad del hombre, de la que derivan dos conceptos esenciales para la convivencia social: la protección de los Derechos Humanos y la justicia, los cuales motivaron la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos como organismo desconcentrado, con la finalidad de acrecentar la confianza de la sociedad en las instituciones del Estado.

De igual forma, hicieron notar que en las actuaciones de la Comisión Nacional, a diferencia de las que llevan a cabo los órganos jurisdiccionales, no se sigue un procedimiento formal y rígido, cuyas etapas concluyen luego del desahogo de diversos pasos y requisitos procesales que, de no observarse, afectan medularmente la resolución de la “litis”. Otro rasgo distintivo radica en que las recomendaciones del *Ombudsman* carecen de fuerza coercitiva, puesto que no vinculan ni obligan a la autoridad a la cual se dirigen, como es el caso de las sentencias judiciales.

Por otra parte, precisaron que los fines del *Ombudsman* y el juicio de garantías no son incompatibles ni se contraponen entre sí, en virtud de que sus procedimientos y alcances son de diversa naturaleza. La fuerza de las recomendaciones que emite el primero se sustenta en la opinión pública, que incita a la autoridad a subsanar su falta para evitar la condena social. En cambio, la sentencia del juicio de amparo tiene efectos obligatorios para la autoridad responsable.

Así, tales diferencias no imposibilitan que ambas instituciones cumplan con la responsabilidad que cada una tiene encomendada, es decir, preservar las garantías y los derechos de los gobernados, enriqueciéndose de esta manera el orden jurídico.

Sin embargo, los legisladores advirtieron que la naturaleza, estructura y procedimientos con los que había venido operando la Comisión Nacional eran susceptibles de perfeccionarse, para que cumpliera mejor con sus propósitos. De ahí la trascendencia de la reforma constitucional propuesta, mediante la cual se elevaría a dicha institución al más alto nivel normativo y se crearían organismos de protección a los Derechos Humanos en todas las entidades federativas, dando origen a un Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección a los Derechos Humanos.

Por lo que hace al ámbito de competencia de estos organismos, en el dictamen se apuntó que el proyecto excluía las materias electoral, laboral y jurisdiccional, en virtud de que:

Debe quedar exceptuada la competencia electoral, porque resulta altamente conveniente que este tipo de instituciones se mantengan al margen del debate político, pues de no ser así, de intervenir en ese ámbito, correrían el riesgo de involucrarse en la controversia que por su índole tiene la orientación y el contenido propio de las corrientes y agrupaciones políticas actuantes en la sociedad, con la consiguiente contaminación en el conflicto. Ello provocaría finalmente la discusión sobre la autoridad moral de las instituciones que nos ocupan, que es por sí misma el fundamento propio de su eficacia. No es casual que ningún *Ombudsman* del mundo intervenga en esta materia, pues, de hacerlo, muy poco podría aportar y sí pondría en grave riesgo el alcance de su opinión.

La iniciativa excluye, también, la atención de peticiones relativas o conflictos de naturaleza laboral en los que no intervienen una autoridad o un servidor público, es decir, en los que ningún poder estatal viola Derechos Huma-

nos, entendiendo que cuando el patrón es el Estado, está actuando no como Estado, sino como patrón.

Intervenir en lo laboral significaría que la Comisión de Derechos Humanos, institución diversa a los órganos jurisdiccionales, revisara asuntos de fondo cuyo conocimiento es atribución exclusiva de los tribunales respectivos y que, por tanto, invadiría funciones conferidas a los órganos laborales.

Finalmente, se exceptúan las materias que tienen que ver con el análisis propiamente jurisdiccional. Debemos tener en cuenta que el Constituyente plasmó la separación de poderes como una de las mejores garantías en la defensa de la libertad, la dignidad y la seguridad jurídica de los individuos. De lo contrario se desquiciaría el orden normativo, pilar de la democracia que protege las funciones del Poder Judicial; por tanto, no es posible ni conveniente que un organismo como la Comisión Nacional de Derechos Humanos tenga capacidad para intervenir en asuntos jurisdiccionales de fondo, porque la tarea de juzgar ha de protegerse de interferencias a fin de que los jueces, que conocen mejor que nadie los expedientes, puedan emitir las sentencias con estricto apego a las leyes y absoluta independencia.

Tal exclusión es saludable, además, porque contribuye a reforzar la seguridad jurídica, al existir una última instancia en las manos del Poder Judicial, cuya resolución sea definitiva y otorgue a la sentencia el valor de cosa juzgada; es decir, de verdad legal. Ésta es una de las bases del principio de seguridad jurídica. Consecuentemente, el *Ombudsman* no puede pronunciar una resolución donde deba dictarse una sentencia, y ni siquiera opinar sobre aspectos que se van a resolver jurisdiccionalmente de fondo.

Limitar en estos rubros las atribuciones de la Comisión de Derechos Humanos es saludable para el régimen democrático; de no ser así, en lugar de enriquecer el orden jurídico, propiciaría su desorden y anarquía. Las ideas enunciadas en este dictamen son las que respaldan los principios contenidos en el apartado B del artículo 102 constitucional que se propone, el cual sustenta el establecimiento de órganos autónomos de protección de los Derechos Humanos y exceptúa su reglamentación, que no tiene lugar en el ámbito de la Constitución Federal, sino en las respectivas leyes que al efecto se tendrán que expedir.

Por otra parte, tomando en cuenta que en algunos estados las legislaturas locales estaban por renovarse o habían sido recientemente electas, los diputados integrantes de las comisiones dictaminadoras agregaron un artículo transitorio a su proyecto con la finalidad de otorgar a los Congresos estatales el plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de la reforma, para establecer los organismos de protección de los Derechos Humanos en sus entidades federativas.

Asimismo, consideraron necesario formular una precisión técnica-jurídica en el transitorio segundo, de manera que en lugar del término “entidad federativa” se utilizara el de “estados”.

El texto del proyecto plasmado en el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, y de Derechos Humanos, quedó como sigue:

DECRETO QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN  
POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS<sup>5</sup>

*Artículo único.* El artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pasa a ser del apartado A del propio artículo y se adiciona a éste un apartado B para quedar como sigue:

Artículo 102.

- A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación [...]
- B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa proveniente de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas y no obligatorias para las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados.

Transitorios

*Artículo 1o.* El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación.

*Artículo 2o.* En tanto se establecen los organismos de protección de los Derechos Humanos en los estados en los términos del presente decreto, la Co-

---

<sup>5</sup> Fuente: *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. LV Legislatura, año I, núm. 18, 11 y 12 de diciembre de 1991.

misión Nacional de Derechos Humanos podrá seguir conociendo de las quejas que deban ser de competencia local.

Los estados que ya cuenten con dicho organismo recibirán las quejas aún no resueltas que hayan sido presentadas ante la Comisión Nacional en un término de 30 días naturales contados a partir de la fecha de publicación del decreto en el *Diario Oficial* de la Federación.

Las Legislaturas de los estados dispondrán de un año a partir de la publicación de este decreto para establecer los organismos de protección de los Derechos Humanos.

La discusión del Dictamen en cuestión por el Pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión tuvo lugar en sesión celebrada el 13 de diciembre de 1991. En ella se abordaron fundamentalmente temas relacionados con el origen e importancia de los Derechos Humanos, la independencia y autonomía de la Comisión Nacional, el ámbito competencial de los organismos públicos de Derechos Humanos y la ampliación de la figura del *Ombudsman* al nivel municipal.

#### a) Origen e importancia de los Derechos Humanos

En cuanto al origen e importancia de los derechos esenciales de las personas, los diputados coincidieron en que representan la parte sustantiva de la convivencia social en los regímenes políticos modernos. A partir de ellos se definen tanto los elementos de la identidad del hombre, en cuanto ciudadano, como los límites negativos del Estado y los ámbitos positivos de su actuación.

Al respecto, recordaron que los Derechos Humanos que en el siglo XVIII se reducían a ciertas libertades ante el Estado, en los dos siglos posteriores experimentaron una ampliación tanto en su concepto como en su contenido, para incorporar progresivamente otros relacionados no sólo con la libertad individual, sino también con la igualdad y la justicia social.

De ahí la responsabilidad que el Estado tiene de respetarlos, combatir cualquier acto de autoridad que tienda a vulnerarlos y, además, garantizar a todas las personas su pleno ejercicio y disfrute.

Sobre este punto, acusaron la falta de voluntad de algunas autoridades y servidores públicos para cumplir cabalmente con esa obligación, lo cual hacía necesario elevar a rango constitucional a la Comisión Nacional de

Derechos Humanos, admitiéndose así la posibilidad de violación de los derechos fundamentales en todos los ámbitos del ejercicio estatal.

## b) Independencia y autonomía de la Comisión Nacional

Particularmente interesante fue la discusión parlamentaria en torno a este tema, en virtud de que se contrastaron diversos puntos de vista.

Para algunos diputados, el hecho de que la Comisión Nacional de Derechos Humanos hubiese sido creada por Decreto presidencial le restaba independencia y fortaleza para cumplir adecuadamente con sus funciones. Se trataba de una falla de origen que era necesario corregir, pues, según argumentaron, en otros países no fue el Ejecutivo quien instituyó al *Ombudsman*, sino el Parlamento, lo que le brinda mayor autoridad moral ante el gobierno.

A ello se debe que consideraran que el Consejo de la Comisión Nacional debería estar formado por representantes de las dos Cámaras del Congreso de la Unión e incluir, entre otros, a un representante de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, a uno de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República, así como a representantes de Organismos No Gubernamentales.

En el mismo orden de ideas, mencionaron que en el proyecto no se contemplaba un mecanismo que asegurara la imparcialidad y libertad del Presidente de la Comisión frente al Poder Ejecutivo Federal. Para resolver esta situación propusieron que se estableciera claramente en la Carta Magna que su designación y, en su caso, destitución por faltas graves sería facultad exclusiva del Poder Legislativo, en específico de la Cámara de Diputados, y que ante dicha soberanía deberían presentarse los informes de actividades del organismo, en su calidad de representante de la nación.

Criticaron igualmente que en el proyecto se omitiera plasmar la estructura conforme a la cual se integraría el *Ombudsman* Nacional, el procedimiento de elección del resto de sus integrantes y las características básicas de su organización y funcionamiento, reservando la regulación de estos aspectos para la ley reglamentaria correspondiente, no obstante que habría sido más conveniente incorporarlos en el texto constitu-

cional, para garantizar formalmente la autonomía e independencia del organismo.

Asimismo, manifestaron que estimaban incorrecto que se pretendiera calificar a las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de autónomas, cuando dicha calidad debería estar en el organismo mismo. Por esta razón, propusieron que la Comisión surgiera del Poder Legislativo y gozara de plena autonomía en sus funciones, decisiones y ejercicio presupuestal.

Sin embargo, no todos los legisladores coincidieron con las ideas expuestas anteriormente. Hubo otra corriente de opinión que defendió el proyecto en sus términos.

Para tal efecto, y por lo que hace a la autonomía de la Comisión, se precisó que todos los organismos de tal naturaleza, según las características que la ley y la doctrina establecen para ellos, dependían del Poder Ejecutivo, es decir, eran parte de la administración pública, lo que no menoscaba, en forma alguna, su independencia.

Según esta vertiente, las recomendaciones podían tener carácter autónomo sin que se requiera constitucional, legal o políticamente trasladar esta calidad a la naturaleza del organismo. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, más que autónoma, sería independiente de los poderes constitucionales, ya que estaría al servicio de la sociedad.

### c) Ámbito competencial de los organismos públicos de Derechos Humanos

Sin duda, el tema que suscitó las más enconadas discusiones entre las distintas posiciones parlamentarias fue el relativo a las materias que quedarían excluidas del ámbito competencial de la Comisión y sus homólogas de las entidades federativas.

Para algunos diputados, al restringirse las atribuciones de los organismos protectores de los Derechos Humanos se vulneraría gravemente la lucha que la sociedad civil organizada había venido dando por crear una amplia cultura de respeto a los mismos. En consecuencia, excluir la posibilidad de que conocieran asuntos jurisdiccionales, laborales y electorales resultaba un sinsentido, pues implicaba el desconocimiento de esferas en las que también suelen suscitarse violaciones.

El soporte principal de su argumento consistió en que todas las autoridades deberían quedar incluidas en la vigilancia que dichos organismos ejercerían, puesto que éstos de ninguna manera tomarían decisiones revocatorias, sino que expresarían criterios de opinión que bien podrían ser tomados en cuenta para enmendar y corregir los abusos y arbitrariedades que los servidores públicos llegaron a cometer.

En este sentido, plantearon que el problema de la supuesta suplantación de funciones entre las autoridades judiciales, laborales y electorales y las Comisiones se resolvía por dos vías: la autonomía e independencia de éstas y la naturaleza de sus resoluciones.

Además, precisaron que en el proyecto a discusión se reconocía como característica esencial del funcionamiento de los *Ombudsman* la emisión de recomendaciones no vinculatorias, por lo que su actuación no implicaba duplicar funciones de autoridades específicas, sino analizar las denuncias que le hubieran sido formuladas para determinar si los servidores públicos involucrados habían violado o no Derechos Humanos.

En cuanto a la limitante para que la Comisión Nacional conociera de quejas contra actos u omisiones de naturaleza administrativa atribuibles a servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, algunos legisladores afirmaron que dicha prohibición significaba un evidente retroceso con respecto al Decreto de creación del 5 de junio de 1990, en donde no se había contemplado.

Para ellos, en un país donde cotidianamente se incurría en violaciones a los Derechos Humanos y la administración de justicia presentaba fallas, no había justificación para hacer nugatoria la posibilidad de que los individuos formularan sus quejas en contra de las irregularidades administrativas cometidas en el curso de los procesos judiciales.

Al respecto, aclararon que el hecho de que se facultara a la Comisión para conocer de faltas administrativas de servidores públicos del Poder Judicial de la Federación no significaba, de ninguna manera, que estuviera en posibilidad de conocer sobre asuntos jurisdiccionales, porque al hacerlo sí se invadiría la esfera competencial de ese Poder.

Los diputados que sostuvieron una postura contraria a la anterior, apoyando el contenido del proyecto, argumentaron que para conservar la unidad nacional se requería que la función de control constitucional, propia y exclusiva del Poder Judicial de la Federación, quedara a salvo



de intromisiones de cualquier otra instancia, incluyendo a la Comisión Nacional.

En este orden de ideas, resaltaron que la razón fundamental por la que se oponían a la inclusión del Poder Judicial dentro de la esfera de competencia del Organismo nacional de los Derechos Humanos, consistía en que el control de constitucionalidad estaba a su cargo, lo cual lo situaba por encima de los otros Poderes y lo convertía en órgano límite, es decir, el que tiene la última palabra respecto a la constitucionalidad de las leyes y los actos de autoridad.

Por lo que hace a la restricción para que los organismos públicos de Derechos Humanos pudieran conocer de asuntos electorales, algunos diputados manifestaron su preocupación por el hecho de que en nuestro país los derechos políticos de los ciudadanos no tuvieran una protección adecuada, toda vez que ni existía el amparo en materia política, ni se iba a permitir que el *Ombudsman* tuviera atribuciones en esta materia, no obstante que en ella también se suscitaban violaciones a los derechos fundamentales.

De ahí su rechazo a la iniciativa, pues consideraban un grave error el que los derechos políticos quedaran sin tutela, dejando a los individuos en un total estado de indefensión.

Para remediar esta situación, algunos legisladores propusieron que estos organismos no fueran competentes tratándose de asuntos relacionados con el desarrollo y calificación de los procesos estrictamente electorales, pero sí en el ámbito general de los derechos políticos de los ciudadanos.

Por su parte, quienes hablaron en favor del proyecto, señalaron que las comisiones no deberían conocer de temas electorales, ya que, en caso contrario, se correría el riesgo de que la disputa partidista les hiciera perder el respaldo de la sociedad y, con ello, la autoridad moral que les da sustento.

Igualmente, hicieron referencia al hecho de que, tal y como se señalaba en el Dictamen, en ningún país del mundo el *Ombudsman* estaba facultado para intervenir en esta materia, pues se consideraba que debía mantenerse en todo momento al margen del juego político para salvaguardar su neutralidad.

En relación con la limitante en materia laboral, aquellos que criticaron el proyecto de reforma indicaron que era necesario reconocer que los

derechos de los trabajadores son también Derechos Humanos y la intervención de la Comisión Nacional o de las comisiones locales en este ámbito no invadiría ni supliría las funciones propias de las Juntas Laborales, sino que operaría como un complemento para la protección y defensa de este sector social.

En cambio, otros diputados insistieron en que abrir esta posibilidad sería tanto como autorizar a los organismos de Derechos Humanos a conocer de asuntos entre particulares, pues incluso las entidades públicas actúan como patrones y no como autoridades propiamente dichas en sus relaciones con su personal.

Además, apuntaron que intervenir en lo laboral significaría que las comisiones de Derechos Humanos revisaran asuntos de fondo cuyo conocimiento es atribución exclusiva de los tribunales respectivos, razón por la cual sí invadirían funciones conferidas a otros órganos.

#### d) Ampliación de la figura del *Ombudsman* al nivel municipal

En el curso de la discusión parlamentaria en torno a este proyecto se cuestionó la conveniencia de hacer extensiva al ámbito municipal la creación de los organismos protectores de los Derechos Humanos, para ser congruentes con el pacto federal.

Al respecto, algunos diputados consideraron que, al ser el Ayuntamiento la autoridad más cercana a los ciudadanos, resultaba lógico que en este nivel de gobierno se establecieran instancias municipales ante las que pudieran acudir los gobernados para presentar sus quejas.

De igual forma, señalaron que instituir tales organismos de protección a los derechos fundamentales, además de fortalecer la autonomía municipal, permitiría atender e investigar las quejas de los ciudadanos de una manera más ágil y rápida; promover la cultura de respeto a los Derechos Humanos en toda la población, así como conocer de primera mano la problemática en la materia para combatir inmediatamente las prácticas violatorias.

Ahora bien, como resultado del intercambio de ideas llevado a cabo en la Cámara de Diputados, el texto propuesto para el apartado B del artículo 102 constitucional fue objeto de algunas modificaciones, quedando de la siguiente manera:

#### Artículo 102.

A. La Ley organizará el Ministerio Público de la Federación [...]

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán 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 esos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados.

Como se puede apreciar, los cambios introducidos consistieron básicamente en precisar que los derechos tutelados serían todos aquellos otorgados por el orden jurídico mexicano. Asimismo, se sustituyó la frase “no obligatorias” por la de “no vinculatorias” en la parte en que se alude a las características de las recomendaciones, y se añadió que los organismos de Derechos Humanos estarían facultados para presentar denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Una vez que se consideró que tanto el proyecto de adición al artículo 102 constitucional como las propuestas presentadas por los distintos partidos políticos habían sido suficientemente discutidas, se procedió a recoger la votación correspondiente, resultando aprobado el artículo único del Decreto con 299 votos en favor y 55 en favor con reserva, habiéndose emitido tan sólo tres en contra.

#### *C. Discusión en la Cámara de Senadores*

En el Senado de la República el proyecto de Decreto aprobado por la Cámara de Diputados fue turnado, para su análisis y dictamen, a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; Derechos Humanos, y Estudios Legislativos, Primera Sección.

De conformidad con las consideraciones plasmadas en el Dictamen elaborado por dichas comisiones, el Estado moderno deviene en una estructura de poder político, cuyas características fundamentales, desde el punto de vista de la relación entre el poder público y los gobernados, son el reconocimiento de un régimen de derechos esenciales, la separación de poderes como garantía del respeto a las libertades y el imperio de la ley como principio toral de la vida social.

Al respecto, sus integrantes indicaron que este sometimiento a la ley no es una cuestión meramente formal, sino que establece la obligación para el Estado de ser garante de las libertades individuales y los derechos sociales, así como de instituir los medios que permitan al individuo exigir el respeto de sus derechos y, en caso de violación, la restauración de las libertades conculcadas.

En tal sentido, apuntaron que el propósito del *Ombudsman* es, precisamente, proteger los Derechos Humanos de la ciudadanía frente a los actos de la autoridad y prevenir o corregir las desviaciones cometidas por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, al tiempo que la publicitación de los resultados de sus trabajos genera una conciencia y una cultura pública de respeto a tales prerrogativas.

De ahí la relevancia de la adición propuesta, ya que mediante ella se daría jerarquía constitucional a estos organismos protectores tanto a nivel federal como local, facultándolos para conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa de autoridades o servidores públicos que violen los Derechos Humanos, así como para formular las denuncias y quejas respectivas ante las instancias competentes.

Igualmente, destacaron que, en caso de aprobarse en sus términos su proyecto, las recomendaciones que dichas instituciones emitieran no estarían investidas de efectos vinculatorios, pero sí de fuerza moral y autonomía, en tanto que se harían del conocimiento público y no estarían supeditadas a ninguna autoridad.

Por lo que hace a las limitaciones a su ámbito de competencia, los senadores justificaron el hecho de que no se les permitiera conocer de quejas contra autoridades o servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, argumentando que en su estructura orgánica se prevén diversos mecanismos para sancionar las faltas administrativas y actos violatorios de derechos fundamentales en que incurra su personal. Ade-

más, hicieron notar que resulta imprescindible garantizar la independencia de ese Poder, en virtud de que es al que corresponde velar, en última instancia, por la vigencia del orden constitucional.

En relación con los asuntos de naturaleza electoral, apuntaron que tampoco era conveniente otorgar a los *Ombudsman* facultades en la materia, pues ya existía todo un sistema de medios de impugnación para hacer valer los derechos políticos de los ciudadanos y un órgano jurisdiccional dotado de autonomía para resolver los conflictos que llegaran a suscitarse. Asimismo, destacaron la importancia de mantener al margen de las contiendas político-electorales a dichos organismos, pues, de lo contrario, se pondría en riesgo la imparcialidad y neutralidad que requiere la tutela de los Derechos Humanos.

Por otra parte, explicaron que la excepción propuesta en materia laboral se debía a que en estos asuntos las autoridades no actúan como tales, sino como partes en una relación de trabajo. Así las cosas, dar competencia a los organismos protectores de los Derechos Humanos en este rubro equivaldría a establecer una jurisdicción sobrepuesta a la ya existente para resolver los conflictos entre los poderes públicos y sus empleados.

En cuanto a la prohibición para conocer de asuntos de carácter jurisdiccional expusieron que se trataba de una previsión esencial para no violentar el principio de la separación funcional de poderes e impedir cualquier invasión a la esfera de los tribunales y juzgados encargados de impartir justicia.

Otro aspecto del proyecto que las comisiones dictaminadoras encontraron positivo fue que en ella se proponía que el organismo federal estuviera facultado para conocer de las inconformidades surgidas con motivo de las recomendaciones formuladas por los organismos estatales. Para sus integrantes, esta propuesta impulsaría el compromiso nacional en favor de una cultura protectora de los Derechos Humanos.

Por las razones apuntadas, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; Derechos Humanos, y Estudios Legislativos, Primera Sección, del Senado de la República, solicitaron a los demás miembros de la Cámara Alta aprobar el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 102  
DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS  
UNIDOS MEXICANOS<sup>6</sup>

*Artículo único.* El artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pasa a ser el apartado A del propio artículo y se adiciona a éste un apartado B para quedar como sigue:

Artículo 102.

- A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación [...]
- B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de autos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados.

Transitorios

*Artículo 1o.* El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación.

*Artículo 2o.* En tanto se establecen los organismos de protección de los Derechos Humanos en los Estados, en los términos del presente decreto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá seguir conociendo de las quejas que deban ser competencia local.

Los estados que ya cuenten con dicho organismo recibirán las quejas aún no resueltas que hayan sido presentadas ante la Comisión Nacional en un término de 30 días naturales contados a partir de la fecha de publicación del decreto en el *Diario Oficial* de la Federación.

---

<sup>6</sup> Fuente: *Diario de los Debates* de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LV Legislatura, Primer Periodo Ordinario, año I, núm. 28, 18 de diciembre de 1991.

Las Legislaturas de los estados dispondrán de un año a partir de la publicación de este decreto para establecer los organismos de protección de los Derechos Humanos.

Vale la pena mencionar que en el proyecto de decreto en cuestión no se introdujo modificación alguna respecto al que fuera aprobado por los diputados, de manera que, como se verá a continuación, el debate parlamentario del Senado tuvo un desarrollo bastante similar al verificado en el seno de su colegisladora.

Fue así que en sesión plenaria del 19 de diciembre de 1991 los senadores se abocaron al análisis y discusión de temas como la conceptualización de los Derechos Humanos, la independencia y autonomía de los organismos públicos encargados de su protección y defensa y su ámbito competencial, entre otros.

#### a) Conceptualización de los Derechos Humanos

Al abordar este punto se destacó que, como consecuencia de la reforma planteada, no sólo se protegerían los derechos contemplados en la Constitución Política del país, sino también todos aquellos plasmados en los instrumentos internacionales que México hubiera ratificado, en virtud de que éstos forman parte de la Ley Suprema de la Unión, en términos del artículo 133 de la Carta Magna.

Señalaron que, a diferencia de la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, en el proyecto a discusión sí se precisaba este hecho, al indicar que se establecerían organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, sin limitarlos a las garantías individuales previstas en el texto constitucional. De esta manera, el concepto propuesto daría cabida a una noción más amplia sobre los derechos fundamentales.

#### b) Independencia y autonomía de los organismos públicos de Derechos Humanos

De manera similar a lo sucedido en la Cámara de Diputados, algunos senadores manifestaron su desacuerdo porque no se atribuyera la cali-

dad de autónoma a la Comisión Nacional y a sus homólogas en las entidades federativas. Para ellos, resultaba necesario especificar en el apartado B del artículo 102 a reformarse que dichos organismos tendrían plena autonomía en el ejercicio de sus funciones y que sus miembros serían designados por mayoría calificada del Congreso o, en su caso, de las Legislaturas locales.

Sin embargo, para otros resultaba un acierto no dotar a esos organismos de autonomía, pues, según manifestaron, por su naturaleza y funciones no se requería atribuirles tal carácter. Asimismo, apuntaron que cuando para elaborar una reforma a la Constitución es indispensable tener presente el contenido de todos sus preceptos, a fin de guardar la congruencia debida entre ellos y evitar contradicciones.

De ahí el imperativo de tomar en cuenta el principio constitucional de la división de poderes cuando se discute la posibilidad de crear un órgano que va a tener relación con los mismos. Según apuntaron, si en este caso se optara por instituir un ente autónomo se pondría en riesgo el equilibrio jurídico y político de los Supremos Poderes de la Federación.

### c) Ámbito competencial de las Comisiones de Derechos Humanos

Otro tema importante en el debate fue el relativo a las materias que quedarían fuera de la esfera de competencia de los organismos de Derechos Humanos.

En el caso de la Comisión Nacional se discutió hasta qué punto era conveniente impedir que conociera de faltas cometidas por servidores públicos del Poder Judicial de la Federación.

Sobre el particular, los legisladores que estaban en favor de dicha restricción indicaron que, de conformidad con el artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la que corresponde nombrar a alguno o algunos de sus miembros, a algún juez de distrito o magistrado de circuito, o bien designar a uno o varios comisionados especiales para que averigüen sobre conductas de jueces o magistrados federales que pudieran constituir violaciones graves a las garantías individuales.

De igual forma, sostuvieron que al ser el Poder Judicial de la Federación el guardián de la constitucionalidad, no resultaba procedente per-



mitir que otra instancia pudiera tener injerencia en el desarrollo de esta importantísima labor.

Por lo que hace a las restricciones para que los organismos públicos de Derechos Humanos conocieran de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales, varios senadores se pronunciaron en favor de respetar el espíritu de la iniciativa, haciendo notar que de ninguna manera debería pretenderse que la figura del *Ombudsman* supliera o sustituyera a los tribunales competentes en estas materias, puesto que se vulnerarían los principios de legalidad y seguridad jurídica.

Quienes se opusieron a esta postura señalaron que las injusticias laborales y la falta de condiciones adecuadas de trabajo atentaban gravemente contra los Derechos Humanos.

En cuanto a la materia electoral, calificaron de falso el argumento de que la participación de estos organismos en asuntos políticos les haría perder su autoridad moral, ya que las prerrogativas políticas de los ciudadanos también son Derechos Humanos y como tales deben estar protegidas.

Después del debate se procedió a recoger la votación nominal, resultando aprobado el proyecto de decreto, sin cambio alguno, por unanimidad de votos de los senadores presentes.

Acto seguido, el Presidente de la Cámara Alta ordenó su envío a las Legislaturas de los Estados para los efectos del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Habiéndose efectuado el cómputo de los votos de los Congresos locales y formulado la declaratoria de aprobación correspondiente, el decreto en cuestión fue publicado en el *Diario Oficial* de la Federación del 28 de enero de 1992, con lo cual dio inicio en nuestro país una nueva etapa en el desarrollo del *Ombudsman*.

## 2. LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

### A. *Iniciativa del Ejecutivo Federal*

A casi tres meses de la entrada en vigor de la reforma al artículo 102 constitucional, el Presidente de la República presentó ante la Cámara de Se-

nadores una iniciativa de Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, destacando que tenía como base el proyecto elaborado por la propia Comisión Nacional.

También indicó que, en estricto apego a lo dispuesto por el citado precepto, en la iniciativa se establecía con claridad la competencia de dicho organismo, así como su objeto esencial en materia de protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos.

A partir de la revisión de la iniciativa presentada se desprende que la estructura propuesta para la Comisión Nacional sería similar a aquella con la cual había venido operando, pues se compondría de un Presidente, un Consejo, varios Visitadores y una Secretaría Ejecutiva, además del personal profesional, técnico y administrativo necesario para el ejercicio de sus funciones.

Tanto el Presidente como los miembros del Consejo de la Comisión serían nombrados por el titular del Ejecutivo Federal, con la aprobación de la Cámara de Senadores y, en sus recesos, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con lo que desaparecería la atribución unipersonal del Ejecutivo para designar, sin la intervención de ninguna otra instancia, a las personas que se harían cargo de estas responsabilidades.

Asimismo, en el caso del Presidente, la iniciativa contemplaba que fuera nombrado por un periodo de cuatro años, con posibilidad de repetir por otro lapso igual, otorgándosele así mayores garantías de estabilidad y autonomía.

Un aspecto de singular importancia fue el relativo a la ampliación del número de Visitadores del Organismo nacional, debido a que resultaba excesivo concentrar en una sola persona las tareas de dirección de las investigaciones a que dieran lugar las quejas. Por ello, en el documento se proponía que esa actividad se distribuyera hasta en tres Visitadores que, además, auxiliarían al Presidente de la Comisión y lo sustituirían en sus ausencias temporales.

Por lo que respecta a las atribuciones de la Comisión Nacional, se le otorgarían, además de las que caracterizan al *Ombudsman*, otras de gran significado, tales como la promoción, el estudio, la capacitación y la divulgación en materia de Derechos Humanos. Sin embargo, quedaría estipulado que la Comisión debería abstenerse de desahogar consultas planteadas por autoridades, grupos sociales o particulares sobre la inter-

pretación de disposiciones constitucionales y legales, puesto que no se trataba de un órgano jurisdiccional.

De particular relevancia resultaba también que en la iniciativa se incluyera todo un apartado relativo a los procedimientos seguidos por la Comisión Nacional durante la tramitación de las quejas, los que serían breves y sencillos, exigiéndose tan sólo las formalidades esenciales que requiriera la documentación de los expedientes respectivos. Estos procedimientos estarían sujetos a los principios de intermediación, concentración y rapidez, procurando el contacto directo con los quejosos y autoridades.

Respecto a los acuerdos y recomendaciones públicas se reiteraba su carácter autónomo, en la inteligencia de que las mismas no serían vinculatorias y no podrían anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiesen presentado las quejas o inconformidades.

Otro cambio importante se daría en el rubro de los informes periódicos que el Presidente de la Comisión habría de rendir, en virtud de que éstos serían anuales y no semestrales, y se enviarían no sólo al titular del Ejecutivo Federal, sino también al Senado de la República. Cabe mencionar que tanto el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos como los senadores estarían en posibilidad de formular observaciones y comentarios en torno a dichos informes, que de ninguna manera implicarían instrucciones específicas para la Comisión, ni conllevarían un detrimento a su autonomía.

En relación con las inconformidades derivadas de las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos locales de Derechos Humanos que fueran presentadas ante la Comisión Nacional, en términos del apartado B del artículo 102 constitucional, en el proyecto se propuso establecer dos recursos distintos: el de queja y el de impugnación.

El recurso de queja procedería en contra de:

- 1) Las omisiones en que hubiera incurrido un organismo local de Derechos Humanos durante el tratamiento de una queja, siempre y cuando esa omisión hubiese causado un perjuicio grave al quejoso o pudiera tener efectos sobre el resultado final de la queja, y

- 2) La manifiesta inactividad del organismo local en el tratamiento de la misma.

Por su parte, el recurso de impugnación se podría hacer valer contra:

- 1) Resoluciones definitivas de un organismo local de Derechos Humanos, es decir, aquellas determinaciones por las que se concluyera un expediente abierto;
- 2) El contenido de una recomendación dictada por una Comisión estatal cuando, a juicio del quejoso, ésta no intentara reparar debidamente la violación denunciada, y
- 3) El deficiente o insatisfactorio cumplimiento de la recomendación por parte de la autoridad.

Con objeto de asegurar la eficacia en las actuaciones de la Comisión Nacional, se proponía incluir en la ley que la regiría un capítulo destinado a regular la colaboración de las autoridades y servidores públicos obligados a facilitarle información y prestarle auxilio, facultándose a dicho organismo a hacer uso de la amonestación pública o privada cuando se detectaran actitudes evasivas o de entorpecimiento por parte de aquéllos, así como para denunciar ante los órganos competentes los delitos o faltas en que hubiesen incurrido.

A continuación se transcribe el texto íntegro de la iniciativa que sería analizada y discutida por las Cámaras del Congreso de la Unión, con objeto de que puedan apreciarse, con mayor detalle, todos los aspectos por ella contemplados.

## INICIATIVA DE LEY ORGÁNICA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS<sup>7</sup>

### Capítulo I Disposiciones generales

*Artículo 1o.* Esta ley es de orden público y tendrá aplicación en todo el territorio nacional en materia de Derechos Humanos, respecto de los mexicanos y extranjeros que se encuentran en el país.

---

<sup>7</sup> Presentada ante la Cámara de Senadores el 22 de abril de 1992.

*Artículo 2o.* La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los previstos en los tratados y convenios internacionales que celebre el Presidente de la República con aprobación del Senado.

*Artículo 3o.* La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá competencia en todo el territorio nacional para conocer de presuntas violaciones a los Derechos Humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal.

En los casos en que estuvieren involucrados tanto servidores públicos de la Federación como de las entidades federativas o municipios, la competencia se surtirá en favor de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Tratándose de violaciones a los Derechos Humanos en que los hechos se imputen exclusivamente a servidores públicos de las entidades federativas o municipios, en principio conocerán los organismos de protección de los Derechos Humanos de la entidad de que se trate, y corresponderá conocer de estos asuntos a la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuando respecto de los mismos se presenten las inconformidades a que se refiere el párrafo final del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*Artículo 4o.* La Comisión Nacional de Derechos Humanos se integrará con un Presidente, hasta tres Visitadores que auxiliarán a éste y lo sustituirán en sus ausencias, una Secretaría Ejecutiva así como por el personal profesional, técnico y administrativo que sea necesario para el desempeño de sus funciones.

*Artículo 5o.* La Comisión Nacional de Derechos Humanos, para el mejor desempeño de sus responsabilidades, contará con un Consejo.

El Consejo estará integrado por diez personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad, y cuando menos siete no deben desempeñar ningún cargo o comisión como servidor público.

El Presidente de la Comisión lo será también del Consejo, el cargo de los demás miembros del Consejo será honorario. A excepción de su Presidente, cada año deberá ser sustituido el miembro del Consejo de mayor antigüedad.

*Artículo 6o.* El nombramiento de los miembros del Consejo será hecho por el titular del Poder Ejecutivo Federal y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. El Consejo contará con un Secretario Técnico, quien será designado por el propio Consejo a propuesta del Presidente de la Comisión Nacional.

*Artículo 7o.* El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos deberá reunir para su designación los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II. No tener menos de treinta y cinco años de edad el día de su nombramiento;
- III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratase de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;
- IV. Haber residido en el país durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en el servicio de la República por un tiempo menor de seis meses.

*Artículo 8o.* Los Visitadores de la Comisión Nacional de Derechos Humanos deberán reunir para su designación los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. Ser mayor de treinta años de edad el día de su nombramiento;
- III. Tener título de licenciado en Derecho, expedido legalmente, y tener tres años de ejercicio profesional cuando menos;
- IV. Ser de reconocida buena conducta.

El titular de la Secretaría Ejecutiva deberá contar con experiencia en asuntos internacionales, prestigio académico y gozar de buena reputación.

*Artículo 9o.* El nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, será hecho por el Presidente de la República y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

*Artículo 10.* El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos durará en sus funciones cuatro años, y podrá ser designado exclusivamente para un segundo periodo.

*Artículo 11.* Las funciones del Presidente de la Comisión, de los Visitadores y de la Secretaría Ejecutiva son incompatibles con el desempeño de cualquier otro cargo, empleo o comisión de la Federación, los estados, municipios o en organismos privados, o con el desempeño de su profesión, exceptuando las actividades académicas no remuneradas.

*Artículo 12.* El Presidente de la Comisión y los Visitadores gozarán de inmunidad. En consecuencia, no podrán ser detenidos o juzgados por las opiniones y Recomendaciones que formulen, o por los actos que realicen en ejercicio de las funciones propias de sus cargos.

*Artículo 13.* El Presidente de la Comisión podrá ser destituido y, en su caso, sujeto a responsabilidad sólo por las causas y mediante los procedimientos establecidos por el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ese supuesto, el Presidente será sustituido interinamente por el Primer Visitador, en tanto no se designe un nuevo Presidente de la Comisión.

*Artículo 14.* Los procedimientos que se sigan ante la Comisión deberán ser breves y sencillos y estarán sujetos sólo a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos. Se seguirán, además, de acuerdo con los principios de intermediación, concentración y rapidez, y se procurará, en la medida de lo posible, el contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.

El personal de la Comisión deberá manejar de manera confidencial la información o documentación relativa a los asuntos de su competencia.

## Capítulo II

### De las atribuciones y competencia de la Comisión

*Artículo 15.* La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Recibir quejas de presuntas violaciones a Derechos Humanos;
- II. Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de Derechos Humanos en los siguientes casos:
  - a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal.
  - b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos.
- III. Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para lograr la reparación de las violaciones a los Derechos Humanos;
- IV. Conocer y decidir en última instancia de las inconformidades que se presenten respecto a las recomendaciones y acuerdos de los organismos gubernamentales de Derechos Humanos de las entidades federativas a que se refiere el citado artículo 102 de la Constitución Política;

- V. Conocer y decidir en última instancia las quejas por omisiones en que incurran los organismos de Derechos Humanos a que se refiere la fracción anterior, en los términos señalados por esta ley;
- VI. Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita;
- VII. Impulsar la observancia de los Derechos Humanos en el país;
- VIII. Proponer a las diversas autoridades del país que en el exclusivo ámbito de su competencia promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión redunden en una mejor protección de los Derechos Humanos;
- IX. Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los Derechos Humanos en el ámbito nacional o internacional;
- X. Expedir su Reglamento Interno;
- XI. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de Derechos Humanos;
- XII. Supervisar el respeto a los Derechos Humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país;
- XIII. Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de Derechos Humanos;
- XIV. Las demás que le otorguen la presente ley y otros ordenamientos legales.

*Artículo 16.* La Comisión no podrá conocer de los asuntos relativos a:

- I. Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales;
- II. Resoluciones de carácter jurisdiccional;
- III. Conflictos de carácter laboral;
- IV. Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

*Artículo 17.* En los términos de esta ley, sólo podrán admitirse o conocerse quejas o inconformidades contra actos u omisiones de autoridades judiciales, salvo las de carácter federal, cuando dichos actos u omisiones tengan carácter administrativo. La Comisión por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo.



Capítulo III  
De las facultades del Consejo  
y de los funcionarios de la Comisión

*Artículo 18.* El Consejo de la Comisión tendrá las siguientes facultades:

- I. Establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión;
- II. Aprobar el Reglamento Interno de la Comisión;
- III. Aprobar las normas de carácter interno relacionadas con la Comisión;
- IV. Solicitar, cuando menos por tres miembros del Consejo, al Presidente de la Comisión que convoque a sesión extraordinaria cuando estime que hay razones de importancia para ello;
- V. Opinar sobre el proyecto de informe anual que el Presidente de la Comisión presenta al Senado de República y al titular del Poder Ejecutivo Federal;
- VI. Pedir información adicional sobre los asuntos que se encuentren en trámite o haya resuelto la Comisión;
- VII. Transmitir a la Comisión el sentir de la sociedad respecto al trabajo de la misma;
- VIII. Conocer el informe del Presidente respecto al ejercicio presupuestal.

*Artículo 19.* El Consejo funcionará en sesiones ordinarias y extraordinarias y tomará sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros presentes. Las sesiones se verificarán cuando menos una vez al mes.

Los miembros actuarán con voz y voto. El Secretario Técnico asistirá a las sesiones del Consejo con voz pero sin voto.

*Artículo 20.* El Presidente de la Comisión tendrá las siguientes facultades:

- I. Ejercer la representación legal de la Comisión;
- II. Formular los lineamientos generales a los que se sujetarán las actividades administrativas de la Comisión, así como nombrar, dirigir y coordinar a los funcionarios y al personal bajo su autoridad;
- III. Dictar las medidas específicas que juzgue convenientes para el mejor desempeño de las funciones de la Comisión;
- IV. Distribuir y delegar funciones a los Visitadores;
- V. Enviar un informe anual al Senado de la República y al titular del Poder Ejecutivo Federal sobre las actividades de la Comisión;
- VI. Celebrar acuerdos, bases de coordinación y convenios de colaboración con autoridades y organismos de defensa de los Derechos Humanos, así como con instituciones académicas y asociaciones culturales, para el mejor cumplimiento de sus fines;

- VII. Aprobar y emitir las Recomendaciones públicas autónomas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los Visitadores;
- VIII. Formular las propuestas generales conducentes a una mejor protección de los Derechos Humanos en el país;
- IX. Elaborar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Comisión y el respectivo informe sobre su ejercicio para presentarse al Consejo de la misma;
- X. Las demás que le señalen la presente ley y otros ordenamientos o las que sean necesarias para el mejor cumplimiento de su encargo.

*Artículo 21.* Los visitadores tendrán las facultades y obligaciones siguientes:

- I. Recibir, admitir o rechazar las quejas e inconformidades presentadas por los afectados, sus representantes o los denunciantes ante la Comisión;
- II. Iniciar a petición de parte la investigación de las quejas e inconformidades que les sean presentadas, o de oficio, discrecionalmente aquéllas sobre denuncias de violación a los Derechos Humanos que aparezcan en los medios de comunicación;
- III. Realizar las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata de las violaciones de Derechos Humanos;
- IV. Realizar las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación o acuerdo, que se someterán al Presidente de la Comisión para su consideración;
- V. Las demás que le señale la presente ley, el Presidente de la Comisión y las que sean necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones.

*Artículo 22.* Tanto el Presidente de la Comisión, como los visitadores y los visitadores adjuntos, en sus actuaciones tendrán fe pública.

*Artículo 23.* La Secretaría Ejecutiva tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

- I. Proponer al Consejo y al Presidente de la Comisión las políticas generales que en materia de Derechos Humanos habrá de seguir la Comisión ante los organismos gubernamentales y no gubernamentales nacionales e internacionales;
- II. Promover y fortalecer las relaciones de la Comisión con organismos públicos, sociales o privados, nacionales e internacionales;
- III. Opinar y realizar estudios sobre los tratados y convenciones internacionales en materia de Derechos Humanos;
- IV. Preparar los anteproyectos de iniciativas de leyes y reglamentos que la Comisión haya de entregar a los órganos competentes, así como los estudios que los sustenten;

- V. Colaborar con la Presidencia de la Comisión en la elaboración de los informes anuales, así como de los especiales;
- VI. Enriquecer y mantener la biblioteca y el acervo documental de la Comisión;
- VII. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales y reglamentarias.

#### Capítulo IV Del procedimiento

*Artículo 24.* Las personas físicas o morales, afectadas en sus derechos fundamentales o en los de sus integrantes, podrán acudir ante las oficinas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para presentar, ya sea directamente o por medio de representantes, quejas contra dichas violaciones.

Cuando los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero, los hechos se podrán denunciar por los parientes o vecinos de los afectados, inclusive por menores de edad.

Las Organizaciones No Gubernamentales legalmente constituidas podrán acudir ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos para denunciar las violaciones de Derechos Humanos respecto de personas que por sus condiciones económicas y culturales no tengan la capacidad efectiva de presentar quejas de manera directa.

*Artículo 25.* La queja sólo podrá presentarse dentro del plazo de un año, a partir de que se hubiera iniciado la ejecución de los hechos que se estimen violatorios, o de que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos. En casos excepcionales, y tratándose de infracciones graves a los Derechos Humanos, la Comisión podrá ampliar dicho plazo mediante una resolución razonada.

*Artículo 26.* La instancia respectiva deberá presentarse por escrito; en casos urgentes podrá serlo por medio de telefax o de cualquier medio de comunicación electrónica. No se admitirán comunicaciones anónimas, por lo que toda queja o reclamación deberá ratificarse dentro de los tres días siguientes a su presentación, si el quejoso no se identifica y la suscribe en un primer momento.

Cuando los quejosos o denunciantes se encuentren reclusos en un centro de detención o reclusorio, sus escritos deberán ser transmitidos a la Comisión sin demora alguna por los encargados de dichos centros o reclusorios o podrán entregarse directamente a los Visitadores.

La Comisión designará personal de guardia para recibir y atender las reclamaciones o quejas urgentes a cualquier hora del día y de la noche.

La Comisión deberá poner a disposición de los reclamantes formularios que faciliten el trámite, y en todo caso orientará a los comparecientes sobre los errores o deficiencias que se adviertan, a fin de que puedan corregirse de inmediato. Las quejas también podrán presentarse oralmente, cuando los comparecientes no puedan escribir o sean menores de edad. Tratándose de personas que no hablen o entiendan el idioma español, se les proporcionará gratuitamente un traductor.

En todos los casos se levantará el acta respectiva con los datos necesarios.

En el supuesto de que los quejosos o denunciantes no puedan identificar a las autoridades o servidores públicos que consideren hayan afectado sus derechos fundamentales, la instancia será admitida, si procede, bajo la condición de que se logre dicha identificación en la investigación posterior de los hechos.

*Artículo 27.* La formulación de quejas y denuncias, así como las resoluciones y recomendaciones que emita la Comisión Nacional de Derechos Humanos no afectarán el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes, ni interrumpirán sus plazos preclusivos o de prescripción. Esta circunstancia deberá señalarse a los interesados en el acuerdo de admisión de la instancia.

*Artículo 28.* Cuando la instancia sea inadmisibles por ser manifiestamente infundada, será rechazada de inmediato. Cuando no corresponda de manera ostensible a la competencia de la Comisión, se deberá proporcionar asesoría al reclamante, a fin de que acuda a la autoridad o servidor público a quien corresponda conocer o resolver el asunto.

*Artículo 29.* Una vez corregidos los errores o las deficiencias, si la reclamación o queja corresponde a las materias que competen a la Comisión, la misma debe ser admitida expresamente, y a la mayor brevedad deberá ponerse en conocimiento de las autoridades señaladas como responsables utilizando en casos de urgencia el teléfono, el telefax o cualquier medio de comunicación electrónica. En la misma comunicación se solicitará a dichas autoridades o servidores públicos que rindan un informe sobre los actos, omisiones o resoluciones que se les atribuyan en la queja, el cual deberán presentar dentro de un plazo máximo de quince días naturales y por los medios que sean convenientes, de acuerdo con el caso. En las situaciones que a juicio de la Comisión Nacional considere urgentes, dicho plazo podrá ser reducido hasta a ocho horas.

*Artículo 30.* La Comisión Nacional puede declinar su competencia en un caso determinado, si éste la puede involucrar en asuntos políticos que lesionen su autonomía o su autoridad moral.

*Artículo 31.* Desde el momento en que se admita la queja, el Presidente o los Visitadores y, en su caso, el personal técnico y profesional, se pondrán en contacto inmediato con la autoridad señalada como responsable de la violación de Derechos Humanos de acuerdo con su jerarquía, para intentar lograr una

conciliación entre los intereses de las partes involucradas, siempre dentro del respeto de los Derechos Humanos que se consideren afectados, a fin de lograr una solución inmediata del conflicto.

De lograrse una avenencia satisfactoria o el allanamiento del o de los responsables, la Comisión lo hará constatar así y ordenará el archivo del expediente, el cual podrá reabrirse cuando los quejosos o denunciantes expresen a la Comisión que no se ha cumplido con el compromiso en un plazo razonable. Para estos efectos, la Comisión, en el término de setenta y dos horas, dictará el acuerdo correspondiente, y en su caso, proveerá las acciones y determinaciones conducentes.

*Artículo 32.* Si de la presentación de la queja no se deducen los elementos mínimos que permitan la intervención de la Comisión, ésta requerirá por escrito al quejoso para que la aclare. Si después de dos requerimientos el quejoso no contesta, se enviará la queja al archivo por falta de interés del propio quejoso.

*Artículo 33.* En el informe que deberán rendir las autoridades señaladas como responsables contra las cuales se interponga queja o reclamación se deberán hacer constar los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones impugnados, así como los elementos de información que consideren necesarios para la documentación del asunto.

La falta de rendición del informe o de la documentación que lo apoye, así como el retraso injustificado en su presentación, además de la responsabilidad respectiva, tendrá el efecto de que en relación con el trámite de la queja se tengan por ciertos los hechos denunciados o reclamados, salvo prueba en contrario.

*Artículo 34.* Cuando el asunto no se resuelva de manera inmediata, el correspondiente Visitador iniciará las investigaciones del caso, para cuya realización tendrá las siguientes facultades:

- I. Pedir a las autoridades o servidores públicos a los que se imputen violaciones de Derechos Humanos, la presentación de informes o documentación adicionales;
- II. Solicitar de otras autoridades, servidores públicos o particulares todo género de documentos e informes;
- III. Practicar visitas e inspecciones, ya sea personalmente o por medio del personal técnico o profesional bajo su dirección;
- IV. Citar a las personas que deban comparecer como peritos o testigos;
- V. Efectuar todas las demás acciones que juzgue convenientes para el mejor conocimiento del asunto.

*Artículo 35.* El Visitador tendrá la facultad de solicitar en cualquier momento a las autoridades competentes, ya sea de oficio o a petición de los interesa-

dos, todas las medidas precautorias o cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron. Dichas medidas pueden ser de conservación, pero también restitutorias, según lo requiera la naturaleza del asunto.

*Artículo 36.* Las pruebas que se presenten tanto por los interesados como por las autoridades o servidores públicos a los que se imputen las violaciones, o bien que la Comisión requiera y recabe de oficio, serán valoradas en su conjunto por el Visitador, de acuerdo con los principios de la lógica y de la experiencia, a fin de que puedan producir convicción sobre los hechos denunciados o reclamados.

*Artículo 37.* Las conclusiones del expediente, que serán la base de las recomendaciones, estarán fundamentadas exclusivamente en la documentación y pruebas que obren en el propio expediente.

## Capítulo V

### De los acuerdos y recomendaciones autónomas

*Artículo 38.* La Comisión Nacional de Derechos Humanos puede dictar acuerdos de trámite, en el curso de las investigaciones que realice, los cuales serán obligatorios para las autoridades y servidores públicos que deban comparecer o aportar información o documentación y su incumplimiento acarreará las sanciones y responsabilidades señaladas en el capítulo IX de la presente ley.

Asimismo, en el caso en que se compruebe que las autoridades y servidores públicos no hayan cometido las violaciones de Derechos Humanos que se les hubiesen imputado, la Comisión dictará respecto de la queja tramitada el acuerdo de no responsabilidad correspondiente.

*Artículo 39.* Una vez concluida la investigación dirigida por el Visitador, éste formulará un proyecto de recomendación, en el cual se analizarán los hechos denunciados o reclamados, los argumentos y pruebas presentados por las partes, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas de oficio, a fin de determinar si las autoridades y servidores públicos contra los cuales se han presentado las quejas han violado los Derechos Humanos de los afectados, al haber incurrido en actos y omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas o erróneas, o hubiesen dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados durante un periodo que exceda notoriamente los plazos fijados por las leyes.

En dicho proyecto se señalarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y, en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.

El proyecto de recomendación será elevado al Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para su consideración final.

*Artículo 40.* La recomendación será pública y autónoma, no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirija, y no podrá anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia.

En todo caso, una vez recibida, la autoridad o servidor público de que se trate informará, dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si acepta dicha recomendación. Entregará, en su caso, en otros quince días adicionales, las pruebas correspondientes de que ha cumplido con la recomendación. Dicho plazo podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la recomendación así lo amerite.

*Artículo 41.* Respecto a las recomendaciones de la Comisión, por su propia naturaleza, no procederá ningún recurso.

*Artículo 42.* La Comisión Nacional no está obligada a entregar ninguna de sus pruebas a la autoridad a la cual dirigió una recomendación o a algún particular. Si dichas pruebas le son solicitadas, discrecionalmente determinará si son de entregarse o no.

*Artículo 43.* Las recomendaciones se referirán a casos concretos, las cuales no son aplicables a otros casos por analogía o mayoría de razón.

## Capítulo VI De las notificaciones y los informes

*Artículo 44.* La Comisión Nacional de Derechos Humanos notificará oportunamente a los quejosos los resultados de la investigación, la recomendación que haya dirigido a las autoridades o servidores públicos responsables de las violaciones respectivas, la aceptación y la ejecución que se haya dado a la misma, así como, en su caso, el acuerdo de no responsabilidad.

*Artículo 45.* El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá publicar, en su totalidad o en forma resumida, las recomendaciones de la Comisión. En casos excepcionales podrá determinar si las mismas sólo deban comunicarse a los interesados, de acuerdo con las circunstancias del propio caso.

*Artículo 46.* El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos deberá enviar un informe anual, tanto a la Cámara de Senadores como al titular del Ejecutivo Federal, sobre las actividades que haya realizado en el periodo respectivo. Dicho informe será difundido en la forma más amplia posible para conocimiento de la sociedad.

*Artículo 47.* Los informes anuales del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos deberán comprender una descripción resumida del nú-

mero y características de las quejas y denuncias que se hayan presentado, los efectos de la labor de conciliación; las investigaciones realizadas, las recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad que se hubiesen formulado; los resultados obtenidos, así como las estadísticas y demás datos que se consideren convenientes.

Asimismo, el informe podrá contener proposiciones dirigidas a las autoridades y servidores públicos competentes, tanto federales, como locales y municipales, 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 una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

Se informará también sobre cada uno de los programas generales que la Comisión lleva a cabo.

*Artículo 48.* Tanto el titular del Ejecutivo Federal como la Cámara de Senadores podrán formular comentarios y observaciones a los informes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pero no estarán facultados para dirigirle instrucciones específicas.

Ambos podrán adoptar las medidas necesarias o iniciar las investigaciones conducentes que correspondan a su ámbito de competencia, a fin de lograr una efectiva protección de los Derechos Humanos en el territorio nacional.

## Capítulo VII De las inconformidades

*Artículo 49.* Las inconformidades se sustanciarán mediante el recurso de queja y el de impugnación, de acuerdo con las disposiciones de este capítulo y siempre que correspondan a las materias de su competencia, de acuerdo con el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se aplicarán supletoriamente y en lo que resulte procedente los preceptos del capítulo IV de esta ley. Las decisiones de la Comisión Nacional sobre estas inconformidades no admiten recurso alguno.

*Artículo 50.* El recurso de queja procederá únicamente contra las omisiones o la inactividad de los organismos de los estados encargados de la protección de los Derechos Humanos, en cuanto afecten los derechos de los interesados o impliquen indefensión de los mismos.

Para que el mismo proceda, es necesario que no exista ninguna recomendación y haya transcurrido un año a partir del día que se presentó la queja ante el propio organismo local y no más de dos años.



*Artículo 51.* El recurso de queja sólo podrá ser promovido por los quejosos o denunciantes que sufran un perjuicio grave por las omisiones o por la inacción de los organismos locales, con motivo de los procedimientos sobre violación de Derechos Humanos que hubiesen sustanciado ante los mismos.

*Artículo 52.* El recurso de queja deberá ser presentado directamente ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por escrito o, en casos de urgencia, también podrá formularse oralmente o por otros medios de comunicación, pero en este supuesto la instancia deberá ser ratificada dentro de los tres días siguientes por el interesado. En dicho escrito o comunicación deberán precisarse las omisiones o la inactividad del organismo estatal respectivo; los preceptos legales que regulen su actuación y que se consideren infringidos, así como los razonamientos y, en su caso, las pruebas documentales para demostrar perjuicios causados al promovente. La Comisión Nacional, antes de pronunciarse sobre la admisión del recurso, podrá solicitar a los interesados las informaciones o aclaraciones que considere necesarias, y podrá desecharlo de plano cuando lo considere notoriamente infundado o improcedente.

*Artículo 53.* La tramitación será breve y sencilla, de manera que, una vez admitido el recurso, la Comisión Nacional deberá, a la mayor brevedad, correr traslado del mismo al organismo estatal contra el cual se presente, para que rinda un informe en un plazo que no podrá exceder de diez días hábiles, el cual deberá acompañar con las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta. Si dicho informe no se presenta o bien no se entrega dentro de dicho plazo, en relación con el trámite del recurso se presumirán ciertos los hechos señalados en la instancia, salvo prueba en contrario.

*Artículo 54.* Con el informe del organismo estatal respectivo o en ausencia del mismo, la Comisión Nacional deberá pronunciarse sobre la impugnación dentro de un plazo que no exceda de sesenta días, y en dicha decisión podrá formular una recomendación al propio organismo local contra el cual se hubiese presentado la queja, para que subsane, de acuerdo con su propia legislación, las omisiones o inactividad en la que hubiese incurrido, o bien declarará infundada la queja cuando considere suficiente la justificación que presenta ese organismo estatal. Éste deberá informar, en su caso, sobre la aceptación y cumplimiento que hubiese dado a dicha recomendación.

La Comisión Nacional, ante un recurso de queja por omisión o inactividad, si considera que el asunto es importante y el organismo estatal puede tardar mucho en expedir su recomendación, podrá atraer esa queja y continuar tramitándola con el objeto de que sea este organismo el que emita, en su caso, la recomendación correspondiente.

*Artículo 55.* El recurso de impugnación procederá exclusivamente ante la Comisión Nacional y contra las resoluciones definitivas de los organismos estatales de Derechos Humanos o respecto de las informaciones también de-

finitivas de las autoridades locales sobre el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por los citados organismos. Excepcionalmente podrán impugnarse los acuerdos de los propios organismos estatales cuando, a juicio de la Comisión Nacional, se violen ostensiblemente los derechos de los quejosos o denunciantes en los procedimientos seguidos ante los citados organismos, y los derechos deban protegerse de inmediato.

*Artículo 56.* El recurso de impugnación interpuesto contra una recomendación de carácter local deberá presentarse por escrito ante el organismo estatal de protección de Derechos Humanos que la hubiere formulado, dentro de un plazo de treinta días naturales, contados a partir de que el recurrente tuvo conocimiento de la propia recomendación. El citado organismo local deberá enviar el recurso ante la Comisión Nacional dentro de los quince días siguientes. Si es un organismo estatal el que interpone el recurso, deberá enviarlo a la Comisión Nacional dentro del mismo plazo.

*Artículo 57.* El escrito de inconformidad deberá contener una descripción concreta de los hechos y razonamientos en que se apoya, así como las pruebas documentales que se consideren necesarias. A su vez, el organismo estatal de Derechos Humanos deberá enviar con la instancia del recurrente un informe sobre la recomendación que se impugna con los documentos justificativos que considere necesarios. En el supuesto de que el recurso lo promueva el representante de un organismo estatal, la instancia deberá contener todos los elementos y documentos necesarios para poder apreciar la procedencia y fundamentos de la impugnación.

*Artículo 58.* Los recursos de impugnación contra las recomendaciones de los organismos estatales podrán ser promovidos por los quejosos o denunciantes que hubiesen iniciado y participado en los procedimientos en los cuales se pronunciaron dichas recomendaciones. Si las inconformidades se interponen contra autoridades estatales por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones que les hubiesen enviado los organismos respectivos, las instancias podrán ser presentadas por sus representantes oficiales.

*Artículo 59.* Una vez que la Comisión Nacional hubiese recibido el recurso de impugnación, de inmediato examinará su procedencia y, en caso necesario, requerirá las informaciones que considere necesarias del organismo estatal respectivo. Podrá desechar de plano aquellos recursos que considere notoriamente infundados o improcedentes.

Una vez admitido el recurso, en caso de que hubiese sido presentado por un organismo estatal de protección de Derechos Humanos, se correrá traslado del mismo a la autoridad contra la cual se hubiese interpuesto, a fin de que en un plazo máximo de diez días naturales remita un informe con las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta. Si dicho informe no se presenta oportunamente, en relación con el trámite del recurso se presumirán ciertos los hechos señalados en el escrito de inconformidad, salvo prueba en contrario.

De acuerdo con la documentación respectiva, la Comisión Nacional examinará la legalidad de la recomendación del organismo local, o de la conducta de la autoridad sobre el cumplimiento de la que se le hubiese formulado. Excepcionalmente, y sólo cuando se considere que es preciso un periodo probatorio, se recibirán las pruebas ofrecidas por los interesados o por los representantes oficiales de dichos organismos.

*Artículo 60.* Una vez agotada la tramitación, la Comisión Nacional deberá resolver el recurso de impugnación en un plazo no mayor de sesenta días hábiles, en el cual deberá pronunciarse por:

- a) La confirmación de la resolución definitiva del organismo local de Derechos Humanos.
- b) La modificación de la propia recomendación, caso en el cual formulará, a su vez, una recomendación al organismo local.
- c) La declaración de suficiencia en el cumplimiento de la recomendación formulada por el organismo estatal respectivo.
- d) La declaración de insuficiencia en el cumplimiento de la recomendación del organismo estatal por parte de la autoridad local a la cual se dirigió, supuesto en el que la Comisión Nacional formulará una recomendación dirigida a dicha autoridad, la que deberá informar sobre su aceptación y cumplimiento.

## Capítulo VIII

### De las obligaciones y colaboración de las autoridades y servidores públicos

*Artículo 61.* De conformidad con lo establecido en la presente ley, las autoridades y servidores públicos de carácter federal, involucrados en asuntos de la competencia de la Comisión, o que por razón de sus funciones o actividades puedan proporcionar información pertinente, deberán cumplir en sus términos con las peticiones de la Comisión en tal sentido.

En los casos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 3o. de esta ley, y tratándose de las inconformidades previstas en el último párrafo del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades locales y municipales correspondientes deberán proporcionar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos la información y datos que ésta les solicite, en los términos de la presente ley.

*Artículo 62.* Cuando las autoridades o servidores públicos a los que se les solicite información o documentación afirmen que éstas tienen carácter reservado, lo comunicarán a la Comisión, expresando las razones para considerarlas

así. En ese supuesto, los Visitadores de la Comisión tendrán la facultad de hacer la calificación definitiva sobre la reserva, y solicitar que se les proporcione la información o documentación, la cual se manejará en la más estricta confidencialidad.

*Artículo 63.* En los términos previstos en la presente ley, las autoridades y servidores públicos, federales, locales y municipales, colaborarán, dentro del ámbito de su competencia, con la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Sin perjuicio de las atribuciones legales que correspondan a los organismos estatales de protección de los Derechos Humanos, la Comisión podrá celebrar convenios o acuerdos con dichas autoridades y servidores públicos, para que puedan actuar como receptores de quejas y denuncias, las que remitirán a la Comisión Nacional por los medios más expeditos.

## Capítulo IX

### De la responsabilidad de las autoridades y servidores públicos

*Artículo 64.* De acuerdo con la competencia que el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece para la Comisión Nacional, las autoridades y servidores públicos correspondientes están obligados a proporcionar a aquella toda la información y datos solicitados por ella, a efecto de poder cumplir con las facultades y atribuciones que esa Constitución y esta Ley Orgánica le señalan.

Las autoridades y los servidores públicos serán responsables penal y administrativamente por los actos u omisiones en que incurran durante y con motivo de la tramitación de quejas e inconformidades ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

*Artículo 65.* Cuando persistan actitudes u omisiones que impliquen conductas evasivas o de entorpecimiento por parte de las autoridades y servidores públicos que deban intervenir o colaborar en las investigaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, no obstante los requerimientos que ésta les hubiere formulado, la Comisión podrá rendir un informe especial sobre dichas autoridades o servidores públicos.

La Comisión denunciará ante los órganos competentes los delitos o faltas que, independientemente de dichas conductas y actitudes, hubiesen cometido las autoridades o servidores públicos de que se trate.

Respecto a los particulares que durante los procedimientos de la Comisión incurran en faltas o en delitos, la misma lo hará del conocimiento de las autoridades competentes para que sean sancionados de acuerdo con las leyes de la materia.

*Artículo 66.* La Comisión Nacional podrá poner en conocimiento de las autoridades disciplinarias competentes, los actos u omisiones en que incurran autoridades y servidores públicos, durante y con motivo de las investigaciones que realiza dicha Comisión, para efectos de la aplicación de las sanciones administrativas que deban imponerse. La autoridad disciplinaria deberá informar a la Comisión sobre las sanciones impuestas.

*Artículo 67.* Además de las denuncias sobre los delitos y faltas administrativas en que puedan incurrir las autoridades y servidores públicos en el curso de las investigaciones seguidas por la Comisión Nacional, ésta tendrá la facultad de utilizar la amonestación pública o privada, según el caso, enviando copia de las mismas a la dependencia de su adscripción.

## Capítulo X Del régimen laboral

*Artículo 68.* El personal que preste sus servicios a la Comisión Nacional de Derechos Humanos se registrará por las disposiciones del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Dicho personal quedará incorporado al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Todos los servidores públicos que integran la planta de la Comisión Nacional son trabajadores de confianza debido a la naturaleza de las funciones que ésta desempeña.

## Capítulo XI Del patrimonio y del presupuesto de la Comisión

*Artículo 69.* La Comisión Nacional de Derechos Humanos contará con patrimonio propio. El Gobierno Federal deberá proporcionarle los edificios, instalaciones, enseres y materiales necesarios para su debido funcionamiento.

*Artículo 70.* La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá la facultad de elaborar su anteproyecto de presupuesto anual de egresos, el cual remitirá directamente al Secretario de Estado competente.

## Transitorios

*Primero.* La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación.

*Segundo.* Se derogan todas las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan al presente ordenamiento.

*Tercero.* En tanto las legislaturas de los estados establezcan los organismos de protección de los Derechos Humanos a que se refiere el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá seguir conociendo de las quejas que deban ser de competencia local, de conformidad con lo establecido por dicha Constitución Política.

*Cuarto.* Los recursos humanos, materiales y presupuestales con que actualmente cuenta la Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, pasarán a formar parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos como organismo descentralizado que se crea en esta ley.

*Quinto.* Los actuales funcionarios de la Comisión Nacional de Derechos Humanos permanecerán en sus cargos hasta que se designen a los nuevos, conforme a lo dispuesto por esta ley.

*Sexto.* Los actuales miembros del Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos permanecerán en el desempeño de su encargo en dicho Consejo. Ellos mismos realizarán una insaculación para conocer el orden en que serán sustituidos, de conformidad con el artículo 5o. de esta ley.

La primera sustitución, de acuerdo con dicho precepto, se realizará dentro del segundo semestre del año mil novecientos noventa y tres, para lo cual el Presidente de la República enviará a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en su caso, para su aprobación, el nombramiento del Consejero que deba sustituirlo.

*Séptimo.* El Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Derechos Humanos será expedido por su Consejo dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de esta ley, y deberá ser publicado en el *Diario Oficial* de la Federación.

*Octavo.* El Presidente de la República enviará a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en su caso, para su aprobación, el nombramiento de Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, dentro de los noventa días siguientes a aquel en que esta ley entre en vigor.

## *B. Discusión en la Cámara de Senadores*

En el Senado de la República las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos, Primera Sección, emitieron su dictamen en torno a la iniciativa del Ejecutivo Federal el 9 de junio de 1992.

Es de señalar que en el proyecto de ley elaborado por dichas Comisiones Unidas la estructura contemplada originalmente en la iniciativa presidencial fue objeto de una nueva sistematización, reubicándose su articulado en seis títulos relativos a las disposiciones generales, la integración del organismo, el procedimiento para tramitar las quejas, las obligaciones de las autoridades y servidores públicos, el régimen laboral de su personal y el patrimonio y presupuesto de la institución.

Conforme al título I del nuevo proyecto, correspondiente a las disposiciones generales, el órgano que nos ocupa tendría las siguientes atribuciones:

- Conocer de quejas contra presuntas violaciones a los Derechos Humanos, cuando éstas fueran imputadas a autoridades y servidores públicos federales, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación y las referidas a asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales, respetándose los ámbitos de competencia ya determinados por el texto constitucional.
- Hacerse cargo de la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos, así como resolver las inconformidades que llegaran a presentarse respecto de las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas, mediante un procedimiento breve y sencillo, en el que se observen los criterios de inmediatez, concentración y rapidez.
- Emitir recomendaciones públicas, autónomas y no vinculatorias, de manera que su actuación no se equiparara a la de las autoridades jurisdiccionales.

En el título sobre la integración de la Comisión Nacional se precisarían los requisitos a cubrir por cada uno de los titulares de las áreas que la conformarían, el sistema para su designación y las atribuciones que corresponderían a los mismos.

Al respecto, cabe mencionar que uno de los cambios introducidos por los senadores consistió en eliminar el requisito de residencia de cinco años en el país para ser designado Presidente de la Comisión Nacional, de manera que sólo se exigiría que fuera ciudadano mexicano por naci-

miento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, que no tuviera menos de 35 años de edad y gozara de buena reputación.

Otra modificación que vale la pena destacar es la concerniente al número de Visitadores que auxiliarían al Presidente. En este caso, la cifra prevista por el Ejecutivo Federal se elevó de tres a cinco. Asimismo, se dispuso que éstos serían asistidos por visitadores adjuntos, quienes deberían reunir los requisitos que al efecto determinara el Reglamento Interior de la Comisión Nacional.

Entre las principales facultades y obligaciones de los Visitadores se contemplaron las de: a) recibir, admitir o rechazar las quejas o inconformidades presentadas por los afectados, sus representantes o los denunciantes; b) iniciar, a petición de parte o de oficio, la investigación de las quejas o inconformidades; c) llevar a cabo las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata de las violaciones cuando la naturaleza del caso así lo permita, y d) realizar las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación o acuerdo de no responsabilidad, y someterlos a la consideración del Presidente de la Comisión.

Adicionalmente, se establecería que tanto el Presidente como los Visitadores y los visitadores adjuntos estarían dotados de fe pública.

En el título III se plasmaron los pormenores del procedimiento que la Comisión seguiría para la tramitación de los asuntos de su competencia. En él se resalta que la denuncia podría ser presentada por cualquier persona, incluyendo menores de edad y Organizaciones No Gubernamentales.

Por lo que hace al término para la interposición de las quejas, se mantuvo el de un año, propuesto en la iniciativa del Presidente de la República, pero se agregó que no contaría plazo alguno tratándose de hechos que pudieran ser considerados violaciones de lesa humanidad. Las mismas podrían formularse a toda hora del día o de la noche, ya fuera por escrito, por cualquier medio de comunicación electrónica en casos urgentes, o bien en forma oral, cuando los comparecientes fueran menores de edad o personas que no supieran escribir. Sin embargo, no se admitirían denuncias anónimas, por lo que éstas deberían ser ratificadas dentro de los tres días siguientes a su presentación, salvo que los agraviados se encontraran privados de la libertad, en cuyo caso entregarían sus escritos a los encargados de los centros de detención o reclusorios.



Asimismo, se precisó que la formulación de quejas o denuncias, al igual que las resoluciones y recomendaciones de la Comisión, no afectarían el ejercicio de otros derechos y medios de defensa, ni interrumpirían los plazos de preclusión o prescripción, agregándose la figura de la caducidad en este supuesto.

Admitida la queja, se haría del conocimiento de las autoridades o servidores públicos señalados como responsables, para que, dentro del plazo de 15 días naturales, remitieran un informe sobre los actos, omisiones o resoluciones que se les atribuyeran. Cuando la naturaleza del caso lo permitiera, se intentaría una conciliación entre las partes, siempre dentro del respeto de los Derechos Humanos.

De requerirse una investigación más amplia, los Visitadores estarían facultados para solicitar la presentación de informes o documentos adicionales a los servidores públicos; ordenar la práctica de visitas e inspecciones; citar a las personas que habrían de comparecer como peritos o testigos; efectuar todas las acciones que, conforme a Derecho, juzgaran convenientes para el mejor esclarecimiento del asunto, así como solicitar la adopción de las medidas precautorias que estimaran necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas.

En cuanto a la valoración de las pruebas recabadas durante la investigación, en el nuevo proyecto se contempló que, junto a los principios de la lógica y la experiencia ya previstos en la iniciativa original, debería observarse el de la legalidad, a fin de que aquéllas pudieran producir mayor convicción sobre los hechos materia de la queja.

De no acreditarse las violaciones hechas valer por el quejoso, el Presidente de la Comisión dictaría un acuerdo de no responsabilidad. En caso contrario, emitiría una recomendación que se haría del conocimiento de la autoridad o servidor público involucrado, otorgándosele un plazo de 15 días para informar sobre su aceptación y, de ser afirmativa su respuesta, otro plazo igual para remitir las pruebas de su cumplimiento. En contra de las determinaciones de la Comisión no procedería recurso alguno.

De igual forma, la Comisión tendría la obligación de notificar a los quejosos los resultados de la investigación llevada a cabo, es decir, el acuerdo de no responsabilidad o, en su caso, la recomendación formulada a la autoridad, así como su aceptación y acatamiento.

Es oportuno anotar que, tanto en la iniciativa presidencial como en el proyecto de las comisiones dictaminadoras del Senado, se consideró conveniente estipular que las recomendaciones se referirían a casos concretos y no serían aplicables a otros asuntos por analogía o mayoría de razón. Asimismo, ambas instancias coincidieron en la necesidad de facultar a la Comisión Nacional para determinar si las pruebas que obraran en su poder habrían de ser entregadas o no a las autoridades a las cuales se dirigiera una recomendación o a los particulares que así lo solicitaran.

A diferencia de la iniciativa original, en la que se propuso que el *Ombudsman* enviara su informe anual de actividades al Ejecutivo Federal y al Senado de la República, para que pudieran formular observaciones y comentarios en torno al mismo, en el segundo proyecto se eliminó esta última facultad, de manera que ninguna autoridad estaría en posibilidad de dar instrucciones a la Comisión ni de opinar sobre el desempeño de sus funciones. También se dispuso que los informes correspondientes serían presentados, además del Presidente, al Congreso de la Unión.

En relación con los recursos de queja e impugnación, los cambios introducidos por los senadores consistieron básicamente en:

- a) Señalar que en el escrito de queja deberían precisarse exclusivamente las omisiones o inactividad del organismo estatal respectivo, mas no los preceptos legales que regularan su actuación y se consideraran infringidos, ni los razonamientos para demostrar los perjuicios causados al promovente, tal y como lo exigía la iniciativa presidencial.
- b) Indicar expresamente que el recurso de impugnación podría promoverse no sólo contra una recomendación, sino también contra la insuficiencia en el cumplimiento de la misma por la autoridad local a la cual fuera dirigida.
- c) Eliminar la posibilidad de que los organismos estatales de Derechos Humanos promovieran el recurso de impugnación.
- d) Otorgar a la Comisión Nacional la facultad para que, ante un recurso de queja por omisión o inactividad de un *Ombudsman* local, pudiera atraer el expediente y tramitarlo hasta su total resolución.

Respecto de las obligaciones de los servidores públicos, se reiteró en el proyecto que éstos tendrían que colaborar con la Comisión aun cuando no estuvieran involucrados en el asunto materia de la queja, en la inteligencia de que serían penal y administrativamente responsables por los actos u omisiones en que incurrieran en caso contrario.

Asimismo, se estableció que la Comisión Nacional estaría en aptitud de celebrar convenios o acuerdos con los organismos locales de Derechos Humanos para que éstos pudieran actuar como receptores de quejas y denuncias de competencia federal, las cuales les serían remitidas por los medios más expeditos.

Finalmente, las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos, Primera Sección, sometieron a la aprobación del Pleno del Senado el siguiente:

## PROYECTO DE LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS<sup>8</sup>

### TÍTULO I

#### Capítulo único Disposiciones generales

*Artículo 1o.* Esta ley es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional en materia de Derechos Humanos, respecto de los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el país, en los términos establecidos por el apartado B del artículo 102 constitucional.

*Artículo 2o.* La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano.

*Artículo 3o.* La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los Derechos Humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

---

<sup>8</sup> Fuente: *Diario de los Debates* de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LV Legislatura, Segundo Periodo Ordinario, año I, núm. 16, 9 de junio de 1992.

Cuando en un mismo hecho estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación, como de las entidades federativas o municipios, la competencia se surtirá en favor de la Comisión Nacional.

Tratándose de presuntas violaciones a los Derechos Humanos en que los hechos se imputen exclusivamente a autoridades o servidores públicos de las entidades federativas o municipios, en principio conocerán los organismos de protección de los Derechos Humanos de la entidad de que se trate, salvo lo dispuesto por el artículo 60 de esta ley.

Asimismo, corresponderá conocer a la Comisión Nacional de Derechos Humanos de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados de la Federación a que se refiere el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*Artículo 4o.* Los procedimientos que se sigan ante la Comisión deberán ser breves y sencillos, y estarán sujetos sólo a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos. Se seguirán, además, de acuerdo con los principios de inmediatez, concentración y rapidez, y se procurará, en la medida de lo posible, el contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.

El personal de la Comisión Nacional deberá manejar de manera confidencial la información o documentación relativa a los asuntos de su competencia.

## TÍTULO II

### INTEGRACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

#### Capítulo I

##### De la integración y facultades de la Comisión Nacional

*Artículo 5o.* La Comisión Nacional se integrará con un Presidente, una Secretaría Ejecutiva, hasta cinco Visitadores, así como el número de visitadores adjuntos y el personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

La Comisión Nacional, para el mejor desempeño de sus responsabilidades, contará con un Consejo.

*Artículo 6o.* La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Recibir quejas de presuntas violaciones a Derechos Humanos;
- II. Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de Derechos Humanos en los siguientes casos:

- a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;
  - b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente en tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas;
- III. Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
  - IV. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de Derechos Humanos de las entidades federativas a que se refiere el citado artículo 102, apartado B, de la Constitución Política;
  - V. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de Derechos Humanos a que se refiere la fracción anterior, y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta ley;
  - VI. Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita;
  - VII. Impulsar la observancia de los Derechos Humanos en el país;
  - VIII. Proponer a las diversas autoridades del país que, en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los Derechos Humanos;
  - IX. Promover el estudio, enseñanza y divulgación de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e internacional;
  - X. Expedir su Reglamento Interno;
  - XI. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos,
  - XII. Supervisar el respeto a los Derechos Humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país;
  - XIII. Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento, dentro del territorio nacional, de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de Derechos Humanos;

- XIV. Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de Derechos Humanos;
- XV. Las demás que le otorguen la presente ley y otros ordenamientos legales.

*Artículo 7o.* La Comisión Nacional no podrá conocer de los asuntos relativos a:

- I. Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales;
- II. Resoluciones de carácter jurisdiccional;
- III. Conflictos de carácter laboral;
- IV. Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

*Artículo 8o.* En los términos de esta ley, sólo podrán admitirse o conocerse quejas o inconformidades contra actos u omisiones de autoridades judiciales, salvo las de carácter federal cuando dichos actos u omisiones tengan carácter administrativo. La Comisión Nacional por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo.

## Capítulo II

### Del nombramiento y facultades del Presidente de la Comisión

*Artículo 9o.* El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos deberá reunir para su designación los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II. No tener menos de treinta y cinco años de edad el día de su nombramiento;
- III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena.

*Artículo 10.* El nombramiento del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos será hecho por el Presidente de la República y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

*Artículo 11.* El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos durará en sus funciones cuatro años, y podrá ser designado exclusivamente para un segundo periodo.

*Artículo 12.* Las funciones del Presidente de la Comisión Nacional, de los Visitadores y de la Secretaría Ejecutiva son incompatibles con el desempeño de cualquier otro cargo, empleo o comisión de la Federación, los estados, municipios o en organismos privados, o con el desempeño de su profesión, exceptuando las actividades académicas.

*Artículo 13.* El Presidente de la Comisión Nacional y los Visitadores no podrán ser detenidos ni sujetos a responsabilidad civil, penal o administrativa, por las opiniones y recomendaciones que formulen, o por los actos que realicen en ejercicio de las funciones propias de sus cargos que les asigna esta ley.

*Artículo 14.* El Presidente de la Comisión Nacional podrá ser destituido y, en su caso, sujeto a responsabilidad, sólo por las causas y mediante los procedimientos establecidos por el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ese supuesto, el Presidente será sustituido interinamente por el Primer Visitador, en tanto no se designe un nuevo Presidente de la Comisión Nacional.

*Artículo 15.* El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades:

- I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;
- II. Formular los lineamientos generales a los que se sujetarán las actividades administrativas de la Comisión, así como nombrar, dirigir y coordinar a los funcionarios y al personal bajo su autoridad;
- III. Dictar las medidas específicas que juzgue convenientes para el mejor desempeño de las funciones de la Comisión;
- IV. Distribuir y delegar funciones a los Visitadores en los términos del Reglamento Interno;
- V. Enviar un informe anual al Congreso de la Unión y al titular del Poder Ejecutivo Federal sobre las actividades de la Comisión;
- VI. Celebrar, en los términos de la legislación aplicable, acuerdos, bases de coordinación y convenios de colaboración con autoridades y organismos de defensa de los Derechos Humanos, así como con instituciones académicas y asociaciones culturales, para el mejor cumplimiento de sus fines;
- VII. Aprobar y emitir las recomendaciones públicas autónomas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los Visitadores;
- VIII. Formular las propuestas generales conducentes a una mejor protección de los Derechos Humanos en el país;

- IX. Elaborar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Comisión y el respectivo informe sobre su ejercicio para presentarse al Consejo de la misma;
- X. Las demás que le señalen la presente ley y otros ordenamientos.

*Artículo 16.* Tanto el Presidente de la Comisión como los Visitadores y los visitadores adjuntos, en sus actuaciones tendrán fe pública para certificar la veracidad de los hechos en relación con las quejas o inconformidades presentadas ante la Comisión Nacional.

### Capítulo III

#### De la integración, nombramiento y facultades del Consejo

*Artículo 17.* El Consejo a que se refiere el artículo 5o. de esta ley, estará integrado por diez personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad, mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos, y cuando menos siete de entre ellos no deben desempeñar ningún cargo o comisión como servidor público.

El Presidente de la Comisión Nacional lo será también del Consejo. Los cargos de los demás miembros del Consejo serán honorarios. A excepción de su Presidente, cada año deberá ser sustituido el miembro del Consejo de mayor antigüedad.

*Artículo 18.* El nombramiento de los miembros del Consejo será hecho por el titular del Poder Ejecutivo Federal y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, a la de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

El Consejo contará con un Secretario Técnico, quien será designado por el propio Consejo a propuesta del Presidente de la Comisión Nacional.

*Artículo 19.* El Consejo de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades:

- I. Establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional;
- II. Aprobar el Reglamento Interno de la Comisión Nacional;
- III. Aprobar las normas de carácter interno relacionadas con la Comisión Nacional;
- IV. Opinar sobre el proyecto de informe anual que el Presidente de la Comisión Nacional presente al Senado de la República y al titular del Poder Ejecutivo Federal;



- V. Solicitar al Presidente de la Comisión Nacional información adicional sobre los asuntos que se encuentren en trámite o haya resuelto la Comisión Nacional;
- VI. Conocer el informe del Presidente de la Comisión Nacional respecto al ejercicio presupuestal.

*Artículo 20.* El Consejo funcionará en sesiones ordinarias y extraordinarias y tomará sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros presentes. Las sesiones ordinarias se verificarán cuando menos una vez al mes.

Las sesiones extraordinarias podrán convocarse por el Presidente de la Comisión Nacional o mediante solicitud que a éste formulen por lo menos 3 miembros del Consejo, cuando se estime que hay razones de importancia para ello.

#### Capítulo IV

##### Del nombramiento y facultades de la Secretaría Ejecutiva

*Artículo 21.* El titular de la Secretaría Ejecutiva deberá reunir para su designación los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. Gozar de buena reputación, prestigio académico y experiencia en asuntos internacionales;
- III. Ser mayor de treinta años de edad el día de su nombramiento.

*Artículo 22.* La Secretaría Ejecutiva tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

- I. Proponer al Consejo y al Presidente de la Comisión Nacional las políticas generales que en materia de Derechos Humanos habrá de seguir la Comisión Nacional ante los organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales;
- II. Promover y fortalecer las relaciones de la Comisión Nacional, con organismos públicos, sociales o privados, nacionales e internacionales, en materia de Derechos Humanos;
- III. Realizar estudios sobre los tratados y convenciones internacionales en materia de Derechos Humanos;
- IV. Preparar los anteproyectos de iniciativas de leyes y reglamentos que la Comisión Nacional haya de entregar a los órganos competentes, así como los estudios que los sustenten;

- V. Colaborar con la Presidencia de la Comisión Nacional en la elaboración de los informes anuales, así como de los especiales;
- VI. Enriquecer, mantener y custodiar el acervo documental de la Comisión Nacional;
- VII. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales y reglamentarias.

## Capítulo V

### Del nombramiento y facultades de los Visitadores

*Artículo 23.* Los Visitadores de la Comisión Nacional deberán reunir para su designación los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. Ser mayor de treinta años de edad el día de su nombramiento;
- III. Tener título de Licenciado en Derecho expedido legalmente, y tener tres años de ejercicio profesional cuando menos;
- IV. Ser de reconocida buena fama.

Los visitadores adjuntos deberán reunir los requisitos que al efecto establezca el Reglamento Interior.

*Artículo 24.* Los Visitadores tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

- I. Recibir, admitir o rechazar las quejas e inconformidades presentadas por los afectados, sus representantes o los denunciantes ante la Comisión Nacional;
- II. Iniciar a petición de parte la investigación de las quejas e inconformidades que les sean presentadas, o de oficio, discrecionalmente aquéllas sobre denuncias de violación a los Derechos Humanos que aparezcan en los medios de comunicación;
- III. Realizar las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata de las violaciones de Derechos Humanos que por su propia naturaleza así lo permitan;
- IV. Realizar las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación o acuerdo, que se someterán al Presidente de la Comisión Nacional para su consideración;
- V. Las demás que le señale la presente ley y el Presidente de la Comisión Nacional, necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones.

TÍTULO III  
DEL PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Capítulo I  
Disposiciones generales

*Artículo 25.* Cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones a los Derechos Humanos y acudir ante las oficinas de la Comisión Nacional para presentar, ya sea directamente o por medio de representante, quejas contra dichas violaciones.

Cuando los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero, los hechos se podrán denunciar por los parientes o vecinos de los afectados, inclusive por menores de edad.

Las Organizaciones No Gubernamentales legalmente constituidas podrán acudir ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos para denunciar las violaciones de Derechos Humanos respecto de personas que por sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales no tengan la capacidad efectiva de presentar quejas de manera directa.

*Artículo 26.* La queja sólo podrá presentarse dentro del plazo de un año, a partir de que se hubiera iniciado la ejecución de los hechos que se estimen violatorios o de que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos. En casos excepcionales, y tratándose de infracciones graves a los Derechos Humanos, la Comisión Nacional podrá ampliar dicho plazo mediante una resolución razonada. No contará plazo alguno cuando se trate de hechos que por su gravedad puedan ser considerados violaciones de lesa humanidad.

*Artículo 27.* La instancia respectiva deberá presentarse por escrito; en casos urgentes podrá formularse por cualquier medio de comunicación electrónica. No se admitirán comunicaciones anónimas, por lo que toda queja o reclamación deberá ratificarse dentro de los tres días siguientes a su presentación, si el quejoso no se identifica y la suscribe en un primer momento.

Cuando los quejosos o denunciantes se encuentren reclusos en un centro de detención o reclusorio sus escritos deberán ser transmitidos a la Comisión Nacional sin demora alguna por los encargados de dichos centros o reclusorios o aquéllos podrán entregarse directamente a los Visitadores.

*Artículo 28.* La Comisión Nacional designará personal de guardia para recibir y atender las reclamaciones o quejas urgentes a cualquier hora del día y de la noche.

*Artículo 29.* La Comisión Nacional deberá poner a disposición de los reclamantes formularios que faciliten el trámite, y en todo caso orientará a los comparecientes sobre el contenido de su queja o reclamación. Las quejas también podrán presentarse oralmente, cuando los comparecientes no puedan escri-

bir o sean menores de edad. Tratándose de personas que no hablen o entiendan correctamente el idioma español, se les proporcionará gratuitamente un traductor.

*Artículo 30.* En todos los casos que se requiera, la Comisión Nacional levantará acta circunstanciada de sus actuaciones.

*Artículo 31.* En el supuesto de que los quejosos o denunciantes no puedan identificar a las autoridades o servidores públicos, cuyos actos u omisiones consideren haber afectado sus derechos fundamentales, la instancia será admitida, si procede, bajo la condición de que se logre dicha identificación en la investigación posterior de los hechos.

*Artículo 32.* La formulación de quejas y denuncias, así como las resoluciones y recomendaciones que emita la Comisión Nacional, no afectarán el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes, no suspenderán, ni interrumpirán sus plazos preclusivos, de prescripción o caducidad. Esta circunstancia deberá señalarse a los interesados en el acuerdo de admisión de la instancia.

*Artículo 33.* Cuando la instancia sea inadmisibile por ser manifiestamente improcedente o infundada, será rechazada de inmediato. Cuando no corresponda de manera ostensible a la competencia de la Comisión Nacional, se deberá proporcionar orientación al reclamante, a fin de que acuda a la autoridad o servidor público a quien corresponda conocer o resolver el asunto.

*Artículo 34.* Una vez admitida la instancia, deberá ponerse en conocimiento de las autoridades señaladas como responsables, utilizando en casos de urgencia cualquier medio de comunicación electrónica. En la misma comunicación se solicitará a dichas autoridades o servidores públicos que rindan un informe sobre los actos, omisiones o resoluciones que se les atribuyan en la queja, el cual deberán presentar dentro de un plazo máximo de quince días naturales y por los medios que sean convenientes, de acuerdo con el caso. En las situaciones que a juicio de la Comisión Nacional se consideren urgentes, dicho plazo podrá ser reducido.

*Artículo 35.* La Comisión Nacional, por conducto de su Presidente, y previa consulta con el Consejo, puede declinar su competencia en un caso determinado, cuando así lo considere conveniente para preservar la autonomía y autoridad moral de la institución.

*Artículo 36.* Desde el momento en que se admita la queja, el Presidente o los visitadores y, en su caso, el personal técnico y profesional se pondrán en contacto inmediato con la autoridad señalada como responsable de la presunta violación de Derechos Humanos para intentar lograr una conciliación entre los intereses de las partes involucradas, siempre dentro del respeto de los Derechos Humanos que se consideren afectados, a fin de lograr una solución inmediata del conflicto.

De lograrse una solución satisfactoria o el allanamiento del o de los responsables, la Comisión Nacional lo hará constatar así y ordenará el archivo del expediente, el cual podrá reabrirse cuando los quejosos o denunciantes expresen a la Comisión Nacional que no se ha cumplido con el compromiso en un plazo de 90 días. Para estos efectos, la Comisión Nacional en el término de setenta y dos horas dictará el acuerdo correspondiente y, en su caso, proveerá las acciones y determinaciones conducentes.

*Artículo 37.* Si de la presentación de la queja no se deducen los elementos que permitan la intervención de la Comisión Nacional, ésta requerirá por escrito al quejoso para que la aclare. Si después de dos requerimientos el quejoso no contesta, se enviará la queja al archivo por falta de interés del propio quejoso.

*Artículo 38.* En el informe que deberán rendir las autoridades señaladas como responsables contra las cuales se interponga queja o reclamación, se deberán hacer constar los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones impugnadas, si efectivamente estos existieron, así como los elementos de información que consideren necesarios para la documentación del asunto.

La falta de rendición del informe o de la documentación que lo apoye, así como el retraso injustificado en su presentación, además de la responsabilidad respectiva, tendrá el efecto de que en relación con el trámite de la queja se tengan por ciertos los hechos materia de la misma, salvo prueba en contrario.

*Artículo 39.* Cuando para la resolución de un asunto se requiera una investigación, el Visitador tendrá las siguientes facultades:

- I. Pedir a las autoridades o servidores públicos a los que se imputen violaciones de Derechos Humanos, la presentación de informes o documentación adicionales;
- II. Solicitar de otras autoridades, servidores públicos o particulares todo género de documentos e informes;
- III. Practicar visitas e inspecciones, ya sea personalmente o por medio del personal técnico o profesional bajo su dirección en términos de ley;
- IV. Citar a las personas que deban comparecer como peritos o testigos;
- V. Efectuar todas las demás acciones que conforme a Derecho juzgue convenientes para el mejor conocimiento del asunto.

*Artículo 40.* El Visitador tendrá la facultad de solicitar en cualquier momento a las autoridades competentes, que se tomen todas las medidas precautorias o cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron.

Dichas medidas pueden ser de conservación o restitutorias, según lo requiera la naturaleza del asunto.

*Artículo 41.* Las pruebas que se presenten, tanto por los interesados como por las autoridades o servidores públicos a los que se imputen las violaciones, o bien que la Comisión Nacional requiera y recabe de oficio, serán valoradas en su conjunto por el Visitador, de acuerdo con los principios de la lógica y de la experiencia y, en su caso, de la legalidad, a fin de que puedan producir convicción sobre los hechos materia de la queja.

*Artículo 42.* Las conclusiones del expediente, que serán la base de las recomendaciones, estarán fundamentadas exclusivamente en la documentación y pruebas que obren en el propio expediente.

## Capítulo II

### De los acuerdos y recomendaciones autónomos

*Artículo 43.* La Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá dictar acuerdos de trámite, que serán obligatorios para las autoridades y servidores públicos para que comparezcan o aporten información o documentación. Su incumplimiento acarreará las sanciones y responsabilidades señaladas en el título IV, capítulo II, de la presente ley.

*Artículo 44.* Concluida la investigación, el Visitador formulará, en su caso, un proyecto de recomendación o un acuerdo de no responsabilidad, en los cuales se analizarán los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades y servidores han violado o no los Derechos Humanos de los afectados, al haber incurrido en actos y omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas, o erróneas, o hubiesen dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados durante un periodo que exceda notoriamente los plazos fijados por las leyes.

En el proyecto de recomendación se señalarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, y si procede, en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.

Los proyectos antes referidos serán sometidos al Presidente de la Comisión Nacional para la consideración final.

*Artículo 45.* En caso de que no se comprueben las violaciones de Derechos Humanos imputadas, la Comisión Nacional dictará acuerdo de no responsabilidad.

*Artículo 46.* La recomendación será pública y autónoma, no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá, y,

en consecuencia, no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia.

En todo caso, una vez recibida, la autoridad o servidor público de que se trate informará, dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si acepta dicha recomendación. Entregará, en su caso, en otros quince días adicionales, las pruebas correspondientes de que ha cumplido con la recomendación. Dicho plazo podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la recomendación así lo amerite.

*Artículo 47.* En contra de las recomendaciones, acuerdos o resoluciones definitivas de la Comisión Nacional, no procederá ningún recurso.

*Artículo 48.* La Comisión Nacional no estará obligada a entregar ninguna de sus pruebas a la autoridad a la cual dirigió una recomendación o a algún particular. Si dichas pruebas le son solicitadas, discrecionalmente determinará si son de entregarse o no.

*Artículo 49.* Las recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad se referirán a casos concretos; las autoridades no podrán aplicarlos a otros casos por analogía o mayoría de razón.

### Capítulo III

#### De las notificaciones y los informes

*Artículo 50.* La Comisión Nacional notificará inmediatamente a los quejosos los resultados de la investigación, la recomendación que haya dirigido a las autoridades o servidores públicos responsables de las violaciones respectivas, la aceptación y la ejecución que se haya dado a la misma, así como, en su caso, el acuerdo de no responsabilidad.

*Artículo 51.* El Presidente de la Comisión Nacional deberá publicar, en su totalidad o en forma resumida, las recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad de la Comisión Nacional. En casos excepcionales podrá determinar si los mismos sólo deban comunicarse a los interesados de acuerdo con las circunstancias del propio caso.

*Artículo 52.* El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos deberá enviar un informe anual, tanto al Congreso de la Unión como al titular del Ejecutivo Federal, sobre las actividades que haya realizado en el periodo respectivo. Dicho informe será difundido en la forma más amplia posible para conocimiento de la sociedad.

*Artículo 53.* Los informes anuales del Presidente de la Comisión Nacional deberán comprender una descripción del número y características de las quejas y denuncias que se hayan presentado, los efectos de la labor de conciliación,

las investigaciones realizadas, las recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad que se hubiesen formulado; los resultados obtenidos, así como las estadísticas, los programas desarrollados y demás datos que se consideren convenientes.

Asimismo, el informe podrá contener proposiciones dirigidas a las autoridades y servidores públicos competentes, tanto federales como locales y municipales, 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 una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

*Artículo 54.* Ninguna autoridad o servidor dará instrucciones a la Comisión Nacional de Derechos Humanos con motivo de los informes a que se refiere el artículo 52 de esta ley.

#### Capítulo IV De las inconformidades

*Artículo 55.* Las inconformidades se sustanciarán mediante los recursos de queja e impugnación, con base en lo dispuesto por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de acuerdo con las disposiciones de esta ley. Se aplicarán supletoriamente y en lo que resulte procedente, los preceptos del título III, capítulo I, de esta ley. Las resoluciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre estas inconformidades no admitirán recurso alguno.

*Artículo 56.* El recurso de queja sólo podrá ser promovido por los quejosos o denunciantes que sufran un perjuicio grave, por las omisiones o por la inacción de los organismos locales, con motivo de los procedimientos que hubiesen sustanciado ante los mismos, y siempre que no exista recomendación alguna sobre el asunto de que se trate y haya transcurrido un año desde que se presentó la queja o denuncia ante el propio organismo local, y no más de dos años.

*Artículo 57.* El recurso de queja deberá ser presentado directamente ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por escrito o, en casos de urgencia, oralmente o por cualquier medio de comunicación, en este supuesto, la instancia deberá ser ratificada dentro de los tres días siguientes por el interesado. En dicho escrito o comunicación deberán precisarse las omisiones o la inactividad del organismo estatal respectivo, acompañado de las pruebas documentales que lo sustenten. La Comisión Nacional, antes de pronunciarse sobre la admisión del recurso, podrá solicitar a los interesados las informacio-



nes o aclaraciones que considere necesarias, y podrá desecharlo de plano cuando lo considere notoriamente infundado o improcedente.

*Artículo 58.* La tramitación será breve y sencilla. Una vez admitido el recurso, la Comisión Nacional correrá traslado del mismo al organismo estatal contra el cual se presente, para que rinda un informe en un plazo no mayor de diez días hábiles, el cual deberá acompañar con las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta. Si dicho informe no se presenta dentro de dicho plazo, se presumirán ciertos los hechos señalados, salvo prueba en contrario.

*Artículo 59.* La Comisión Nacional deberá pronunciarse sobre la queja en un término que no exceda de sesenta días, a partir de la aceptación del recurso, formulando una recomendación al organismo local, para que subsane, de acuerdo con su propia legislación, las omisiones o inactividad en las que hubiese incurrido; o bien, declarará infundada la inconformidad cuando considere suficiente la justificación que presenta ese organismo estatal. Éste deberá informar, en su caso, en un plazo no mayor de quince días hábiles, sobre la aceptación y cumplimiento que hubiese dado a dicha recomendación.

*Artículo 60.* La Comisión Nacional, ante un recurso de queja por omisión o inactividad, si considera que el asunto es importante y el organismo estatal puede tardar mucho en expedir su recomendación, podrá atraer esa queja y continuar tramitándola con el objeto de que sea este organismo el que emita, en su caso, la recomendación correspondiente.

*Artículo 61.* El recurso de impugnación procederá exclusivamente ante la Comisión Nacional y contra las resoluciones definitivas de los organismos estatales de Derechos Humanos o respecto de las informaciones también definitivas de las autoridades locales sobre el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por los citados organismos. Excepcionalmente podrán impugnarse los acuerdos de los propios organismos estatales cuando, a juicio de la Comisión Nacional, se violen ostensiblemente los derechos de los quejosos o denunciantes en los procedimientos seguidos ante los citados organismos, y los derechos deban protegerse de inmediato.

*Artículo 62.* El recurso de impugnación deberá contener una descripción concreta de los hechos y razonamientos en que se apoya, así como las pruebas documentales que se consideren necesarias. A su vez, el organismo estatal de Derechos Humanos deberá enviar con la instancia del recurrente un informe sobre la recomendación que se impugna con los documentos justificativos que considere necesarios.

*Artículo 63.* El recurso de impugnación interpuesto contra una recomendación de carácter local, o contra la insuficiencia en el cumplimiento de la misma por la autoridad local, deberá presentarse por escrito ante el organismo estatal de protección de Derechos Humanos que la hubiere formulado, dentro

de un plazo de treinta días naturales, contados a partir de que el recurrente tuvo conocimiento de la propia recomendación. El citado organismo local deberá enviar el recurso ante la Comisión Nacional dentro de los quince días siguientes.

*Artículo 64.* Sólo quienes hayan sido quejosos en un expediente integrado por un organismo estatal de Derechos Humanos estarán legitimados para interponer los recursos de impugnación, tanto contra las recomendaciones de dichos organismos como contra la insuficiencia de las autoridades locales en el cumplimiento de ellas.

*Artículo 65.* Una vez que la Comisión Nacional hubiese recibido el recurso de impugnación, de inmediato examinará su procedencia y en caso necesario requerirá las informaciones que considere necesarias del organismo estatal respectivo, o de la autoridad correspondiente. Podrá desechar de plano aquellos recursos que considere notoriamente infundados o improcedentes.

Una vez admitido el recurso, se correrá traslado del mismo a la autoridad u organismo estatal contra el cual se hubiese interpuesto, según el caso, a fin de que en un plazo máximo de diez días naturales remita un informe con las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta. Si dicho informe no se presenta oportunamente, en relación con el trámite del recurso se presumirán ciertos los hechos señalados en el recurso de impugnación salvo prueba en contrario.

De acuerdo con la documentación respectiva, la Comisión Nacional examinará la legalidad de la recomendación del organismo local, o de la conducta de la autoridad sobre el cumplimiento de la que se le hubiese formulado. Excepcionalmente, y sólo cuando se considere que es preciso un periodo probatorio, se recibirán las pruebas ofrecidas por los interesados o por los representantes oficiales de dichos organismos.

*Artículo 66.* Una vez agotada la tramitación, la Comisión Nacional deberá resolver el recurso de impugnación en un plazo no mayor de sesenta días hábiles, en el cual deberá pronunciarse por:

- a) La confirmación de la resolución definitiva del organismo local de Derechos Humanos;
- b) La modificación de la propia recomendación, caso en el cual formulará a su vez una recomendación al organismo local;
- c) La declaración de suficiencia en el cumplimiento de la recomendación formulada por el organismo estatal respectivo;
- d) La declaración de insuficiencia en el cumplimiento de la recomendación del organismo estatal por parte de la autoridad local a la cual se dirigió, supuesto en el que la Comisión Nacional formulará una recomendación dirigida a dicha autoridad, la que deberá informar sobre su aceptación y cumplimiento.

## TÍTULO IV

### DE LAS AUTORIDADES Y LOS SERVIDORES PÚBLICOS

#### Capítulo I

##### Obligaciones y colaboración

*Artículo 67.* De conformidad con lo establecido en la presente ley, las autoridades y servidores públicos de carácter federal, involucrados en asuntos de la competencia de la Comisión, o que por razón de sus funciones o actividades puedan proporcionar información pertinente, deberán cumplir en sus términos con las peticiones de la Comisión en tal sentido.

En los casos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 3o. de la Ley, tratándose de las inconformidades previstas en el último párrafo del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades locales y municipales correspondientes deberán proporcionar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos la información y datos que ésta les solicite, en los términos de la presente ley.

*Artículo 68.* Las autoridades o servidores públicos a los que se les solicite información o documentación que se estime con carácter reservado, lo comunicarán a la Comisión Nacional y expresarán las razones para considerarla así; en ese supuesto, los Visitadores de la Comisión Nacional tendrán la facultad de hacer la calificación definitiva sobre la reserva, y solicitar que se les proporcione la información o documentación que se manejará en la más estricta confidencialidad.

*Artículo 69.* En los términos previstos en la presente ley, las autoridades y servidores públicos, federales, locales y municipales, colaborarán, dentro del ámbito de su competencia, con la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Sin perjuicio de las atribuciones legales que correspondan a los organismos estatales de protección de los Derechos Humanos, la Comisión podrá celebrar convenios o acuerdos con dichas autoridades y servidores públicos, para que puedan actuar como receptores de quejas y denuncias de competencia federal, las que remitirán a la Comisión Nacional por los medios más expeditos.

#### Capítulo II

##### De la responsabilidad de las autoridades y servidores públicos

*Artículo 70.* Las autoridades y los servidores públicos serán responsables penal y administrativamente por los actos u omisiones en que incurran durante y con motivo de la tramitación de quejas e inconformidades ante la Comisión

Nacional de Derechos Humanos, de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

*Artículo 71.* La Comisión Nacional podrá rendir un informe especial cuando persistan actitudes u omisiones que impliquen conductas evasivas o de entorpecimiento por parte de las autoridades y servidores públicos que deban intervenir o colaborar en sus investigaciones, no obstante los requerimientos que ésta les hubiere formulado.

La Comisión Nacional denunciará ante los órganos competentes los delitos o faltas que, independientemente de dichas conductas y actitudes, hubiesen cometido las autoridades o servidores públicos de que se trate.

Respecto a los particulares que durante los procedimientos de la Comisión Nacional incurran en faltas o en delitos, la misma lo hará del conocimiento de las autoridades competentes para que sean sancionados de acuerdo con las leyes de la materia.

*Artículo 72.* La Comisión Nacional deberá poner en conocimiento de las autoridades superiores competentes, los actos u omisiones en que incurran autoridades y servidores públicos, durante y con motivo de las investigaciones que realiza dicha Comisión, para efectos de la aplicación de las sanciones administrativas que deban imponerse. La autoridad superior deberá informar a la Comisión Nacional sobre las medidas o sanciones disciplinarias impuestas.

*Artículo 73.* Además de las denuncias sobre los delitos y faltas administrativas en que puedan incurrir las autoridades y servidores públicos en el curso de las investigaciones seguidas por la Comisión Nacional, podrá solicitar la amonestación pública o privada, según el caso, al titular de la dependencia de que se trate.

## TÍTULO V DEL RÉGIMEN LABORAL

### Capítulo único

*Artículo 74.* El personal que preste sus servicios a la Comisión Nacional de Derechos Humanos se regirá por las disposiciones del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Dicho personal quedará incorporado al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Todos los servidores públicos que integran la planta de la Comisión Nacional son trabajadores de confianza debido a la naturaleza de las funciones que ésta desempeña.

## TÍTULO VI

## DEL PATRIMONIO Y DEL PRESUPUESTO DE LA COMISIÓN NACIONAL

*Artículo 75.* La Comisión Nacional de Derechos Humanos contará con patrimonio propio. El Gobierno Federal deberá proporcionarle los recursos materiales y financieros para su debido funcionamiento.

*Artículo 76.* La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá la facultad de elaborar su anteproyecto de presupuesto anual de egresos, el cual remitirá directamente al Secretario de Estado competente, para el trámite correspondiente.

## Transitorios

*Primero.* La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación.

*Segundo.* Se derogan todas las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan al presente ordenamiento.

*Tercero.* En tanto el Congreso de la Unión para el Distrito Federal y las Legislaturas de los estados establezcan los organismos de protección de los Derechos Humanos a que se refiere el primer párrafo del apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá seguir conociendo de las quejas que deban ser de competencia local, de conformidad con lo establecido por dicha Constitución Política.

La Comisión Nacional conocerá también de las quejas e inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones o acuerdos del organismo de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como de la insuficiencia en el cumplimiento de las mismas por parte de las autoridades a las que sean emitidas.

*Cuarto.* Los recursos humanos, materiales y presupuestales con que actualmente cuenta la Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, pasarán a formar parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos como organismo descentralizado que se crea en esta ley, preservándose los derechos adquiridos de los trabajadores de la Comisión.

*Quinto.* Los actuales funcionarios de la Comisión Nacional de Derechos Humanos permanecerán en sus cargos hasta que se haga la designación correspondiente, conforme a lo dispuesto por esta ley.

*Sexto.* Los actuales miembros del Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos permanecerán en el desempeño de sus encargos en dicho

Consejo, el que realizará una insaculación para conocer el orden en que serán sustituidos, de conformidad con el artículo 5o. de esta ley.

*Séptimo.* El Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Derechos Humanos será expedido por su Consejo dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de esta ley, y deberá ser publicado en el *Diario Oficial* de la Federación.

*Octavo.* El Presidente de la República enviará a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en su caso, para su aprobación, el nombramiento de Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, dentro de los noventa días siguientes a aquel en que esta ley entre en vigor.

El 11 de junio de 1992 tuvo lugar la votación del proyecto en la Cámara Alta. La discusión previa estuvo enfocada, básicamente, al análisis de temas tales como la independencia y autonomía de la Comisión Nacional; su estructura, organización interna y atribuciones, y el procedimiento para el trámite de las quejas e inconformidades.

#### a) Independencia y autonomía

A propósito de la independencia de la Comisión Nacional, se destacó el hecho de que el proyecto normativo a discusión fortalecía el carácter autónomo de las recomendaciones, acuerdos y resoluciones que aquélla emitiera, al reconocer el carácter inapelable de sus determinaciones y prohibir que cualquier autoridad o servidor público pudiera darle instrucciones con motivo de los informes que presentara al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión.

Lo anterior en el entendido de que, aun cuando no se formularan comentarios y observaciones en torno a los informes anuales de la Comisión, el Congreso los examinaría con toda profundidad y, de ser preciso, promovería las reformas legales necesarias para la mejor protección de los Derechos Humanos. En este sentido, se dijo que el proyecto era totalmente congruente con la Ley Suprema de nuestro país.

Un punto en el que no todos los senadores coincidieron fue el relativo a la designación del titular y Consejeros de la Comisión, pues algunos consideraron que tal facultad no debería recaer en el Presidente de la República y el Senado, sino en el Congreso de la Unión, con previa con-

sulta a las Organizaciones No Gubernamentales y demás instancias apropiadas, para garantizar así la autonomía del organismo.

Sin embargo, hubo otras opiniones en el sentido de que el procedimiento de designación previsto en el proyecto convalidaba el carácter nacional federalista del *Ombudsman* en México. Para quienes se ubicaron en esta posición resultaba indiscutible que el esquema previsto en la Constitución para el nombramiento de altos cargos públicos consiste, precisamente, en que éstos sean sometidos por el titular del Ejecutivo a la aprobación del Senado. De ahí que exista una clara correlación entre la fracción II del artículo 76, que habla de las facultades del Senado en lo que se refiere a nombramientos de funcionarios, y las fracciones III y IV del artículo 89, donde se plasma la facultad presidencial para proponer a dichos servidores.

#### b) Estructura, organización interna y atribuciones

Otro aspecto abordado en la discusión fue el concerniente a la estructura y organización de la Comisión Nacional. Al respecto, se formularon, entre otras, las siguientes sugerencias:

- Modificar el artículo 21 del proyecto, relativo a los requisitos para ocupar el cargo de Secretario Ejecutivo, a fin de eliminar la exigencia de contar con prestigio académico y experiencia en asuntos internacionales.

Esto en virtud de que las funciones que desempeñaría dicho servidor público no estarían limitadas a la actividad internacional, y mucho menos a la académica, pues también tendría atribuciones para proponer al Consejo y al Presidente de la Comisión Nacional políticas generales en materia de Derechos Humanos ante los organismos gubernamentales y no gubernamentales tanto nacionales como internacionales; preparar anteproyectos de iniciativas de leyes y reglamentos; colaborar con la Presidencia de la Comisión en la elaboración de los informes anuales, y preservar su acervo documental.

- Diferenciar las figuras de Visitadores y visitadores adjuntos para evitar cualquier confusión, toda vez que mientras los primeros forman

parte del cuerpo directivo de la Comisión, junto con el Presidente, el Consejo y la Secretaría Ejecutiva, los segundos fungen como sus auxiliares.

Así, se propuso suprimir la parte final del artículo 23 del proyecto, en la que se señalaba que los visitadores adjuntos deberían reunir los requisitos que estableciera el Reglamento Interno, e introducir un nuevo párrafo al final del artículo 24 con la siguiente redacción: “Los visitadores adjuntos auxiliarán en sus funciones a los Visitadores Generales en los términos que fije el Reglamento, y para tal efecto deberán reunir los requisitos que establezca el mismo para su designación”.

Con esta propuesta quedaría perfectamente aclarada la diferencia y relación de subordinación entre visitadores adjuntos y Visitadores Generales.

Por otra parte, se subrayó la importancia de que en el proyecto se incluyeran como funciones del Consejo de la Comisión establecer los lineamientos generales de actuación de la misma; aprobar las normas de carácter interno que la regirían; opinar sobre el proyecto de informe anual de actividades de dicho organismo, y conocer el informe del Presidente de la Comisión respecto al ejercicio presupuestal, lo cual serviría para garantizar la adecuada rendición de cuentas y el óptimo aprovechamiento de los recursos asignados a la institución.

En cuanto a las atribuciones de la Comisión, los senadores retomaron la propuesta plasmada en la iniciativa en el sentido de incorporar la facultad de proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de Derechos Humanos.

Así también, enfatizaron que, al regular las atribuciones de la Comisión Nacional, se estaba acatando lo dispuesto por el artículo 102, apartado B, de la Constitución, pero además se fortalecía el sistema protector de los Derechos Humanos, se combatía la arbitrariedad y se propiciaba la divulgación de los derechos fundamentales, consolidando el apego a la legalidad en nuestro país.



### c) Procedimiento para el trámite de las quejas e inconformidades

En relación con este tema los senadores apuntaron que, sin lugar a dudas, el hecho de que se facultara a la Comisión Nacional para iniciar investigaciones de oficio redundaría en favor no sólo de la propia institución sino del ente social en su conjunto. De esta manera, el *Ombudsman* estaría en posibilidad de conocer las denuncias que aparecieran en los medios de comunicación y atender así los reclamos de la opinión pública que aquéllos transmitieran.

Igualmente, consideraron positivo que en el proyecto de ley se dispusiera que cualquier persona estaría en aptitud de acudir a la Comisión para denunciar presuntas violaciones a los Derechos Humanos y presentar quejas contra dichos actos, ya fuera directamente o por medio de representante, previéndose, para los casos de personas privadas de su libertad o cuyo paradero se desconociera, o bien cuando los interesados por sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales no tuvieran capacidad efectiva de hacerlo de manera directa, que los hechos pudieran ser denunciados por sus parientes, vecinos, Organizaciones No Gubernamentales o, incluso, por menores de edad.

Por otra parte, los legisladores hicieron notar que el beneficio de proporcionar un traductor a quienes no hablaran o entendieran correctamente el español no estaba destinado de manera exclusiva a los extranjeros que se encontraran en el país, sino, particularmente, a los integrantes de los grupos étnicos nacionales que aún conservaran sus lenguas autóctonas.

Respecto al término para la interposición del recurso de queja por omisiones o inacción de los organismos locales de Derechos Humanos, cabe apuntar que un grupo de legisladores se manifestó en el sentido de que el plazo propuesto tanto en la iniciativa presidencial como en el nuevo proyecto resultaba demasiado extenso, toda vez que durante el mismo podrían producirse graves violaciones a los Derechos Humanos.

Lo anterior, sin dejar de reconocer que tampoco podría establecerse un plazo muy corto, ya que, de lo contrario, se reduciría la oportunidad de acción de los organismos locales, se propiciaría el uso excesivo del recurso de queja ante la Comisión Nacional y, consecuentemente, se centralizaría el proceso de protección y defensa de los Derechos Huma-

nos, contrariamente a lo dispuesto en el apartado B del artículo 102 constitucional.

Por ello, sugirieron que, en lugar de exigir que hubiera transcurrido un año, pero no más de dos, desde la presentación de la queja o denuncia ante la instancia local, se redujera el lapso de un año a seis meses y se suprimiera el límite superior de los dos años.

Asimismo, propusieron agregar un párrafo al artículo 56, en el que se señalara expresamente que, en caso de que el organismo local acreditara estar dando seguimiento adecuado a la queja o denuncia, dicho recurso debería ser desestimado.

Al considerar suficientemente discutido el proyecto, se procedió a recabar la votación correspondiente, resultando aprobado en lo general y en lo particular por 49 votos.

### *C. Discusión en la Cámara de Diputados*

La minuta proyecto de Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que fuera aprobada por el Senado de la República fue turnada para su estudio y dictamen a la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados.

Debe tenerse presente que, gracias a las reuniones de conferencia celebradas previamente entre legisladores de ambas Cámaras, al proyecto en cuestión ya habían sido incorporadas la mayoría de las observaciones de los diputados. De hecho, en el caso del cuerpo normativo que nos ocupa, las conferencias fueron de gran ayuda para el enriquecimiento de la iniciativa presidencial, según manifestaron los integrantes de la comisión dictaminadora de la Cámara Baja.

Conforme al dictamen de los diputados, los cambios por ellos propuestos en las reuniones de conferencia a que se ha hecho alusión consistieron, fundamentalmente, en:

- 1) Modificar la denominación de la ley, suprimiendo el término “orgánica”, pues consideraron que el contenido de la misma rebasaba las disposiciones de integración y funcionamiento de la Comi-

- sión Nacional, que son las que caracterizan a una Ley Orgánica, al incluirse en la misma la regulación de cuestiones procedimentales.
- 2) Sistematizar y reubicar el contenido de la iniciativa del Ejecutivo Federal en distintos títulos y capítulos, con objeto de mejorar su técnica legislativa y brindarle mayor claridad al documento.
  - 3) Disminuir al mínimo indispensable los requisitos y trámites para presentar una queja o para impugnar las resoluciones de los organismos estatales, a fin de garantizar que la protección de los Derechos Humanos fuese sencilla y accesible a todas las personas.
  - 4) Relacionar expresamente el ámbito territorial y material de validez de la ley con su fundamento constitucional en la parte final del artículo 1o. del proyecto.
  - 5) Reforzar la idea de que la Comisión Nacional podría conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los Derechos Humanos, imputadas a autoridades o servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, a efecto de salvaguardar el principio de la división de poderes y las características propias del *Ombudsman*.
  - 6) Establecer claramente, en el artículo 3o. del proyecto, el ámbito competencial de la Comisión Nacional y los organismos de Derechos Humanos de las entidades federativas.
  - 7) Ampliar el número de Visitadores de tres a cinco para mejorar el desempeño de la Comisión Nacional y para evitar que, por el transcurso del tiempo y el crecimiento natural de las tareas a su cargo, fuera necesario reformar su texto en el futuro cercano.
  - 8) Establecer la atribución de la Comisión Nacional para investigar o conocer de presuntas violaciones a los Derechos Humanos, ya fuera a petición de parte o de oficio.
  - 9) Agregar como requisito para ser designado Presidente de la Comisión Nacional no haber sido condenado por delito intencional que mereciera pena corporal de más de un año de prisión, así como suprimir la exigencia de haber residido en el país durante los últimos cinco años.
  - 10) Estipular que tanto el Presidente como los Visitadores no podrían ser detenidos o juzgados por las opiniones o recomendaciones que formularan o por los actos realizados en ejercicio de sus funcio-

nes, con la finalidad de evitar que estos funcionarios pudieran ser objeto de presión alguna durante la investigación y resolución de los casos sometidos a su conocimiento.

- 11) Eliminar la posibilidad de que algún servidor público o autoridad estuviera facultado para dar instrucciones a la Comisión Nacional con motivo de su informe anual de actividades.
- 12) Precisar que la fe pública de que estarían investidos el Presidente y los Visitadores se circunscribiría exclusivamente a la certificación de la veracidad de los hechos relacionados con las quejas o inconformidades presentadas ante la Comisión Nacional, para que no pudieran constituir prueba susceptible de ser utilizada en otro procedimiento legal en perjuicio de persona alguna.
- 13) Disminuir al máximo las formalidades en los procedimientos sustanciados ante la Comisión Nacional, para hacerlos ágiles, sencillos y eficaces.
- 14) Asentar que no contaría plazo alguno para presentar una queja tratándose de hechos que por su gravedad pudieran ser considerados violaciones de lesa humanidad.
- 15) Agregar la figura de la caducidad en el artículo en el que se preceptuaría que las formulaciones de quejas y denuncias, así como las resoluciones y recomendaciones que emitiera la Comisión Nacional, no suspenderían o interrumpirían los plazos preclusivos o de prescripción para el ejercicio de otros derechos y medios de defensa.
- 16) Facultar a la Comisión Nacional para que, en situaciones que considerara urgentes, redujera el plazo de quince días para la entrega de los informes solicitados a las autoridades presuntamente responsables de actos violatorios no sólo a ocho horas, como se proponía en la iniciativa original, sino de manera inmediata.
- 17) Contemplar que, en aquellos casos en que no se hubiese acreditado el hecho violatorio denunciado, la Comisión Nacional debería formular el acuerdo de no responsabilidad correspondiente.
- 18) Precisar en el texto del proyecto quiénes podrían interponer las inconformidades a que se refiere el apartado B del artículo 102 constitucional, ante qué organismo se tramitarían, en qué supuestos procederían los recursos de queja e impugnación, y cuál sería el procedimiento para su sustanciación.

- 19) Eliminar la posibilidad de que los organismos de Derechos Humanos de las entidades federativas promovieran el recurso de impugnación ante la insuficiencia en el cumplimiento de sus recomendaciones.

Tomando en consideración que la mayoría de las observaciones de los diputados miembros de la Comisión de Derechos Humanos ya habían sido plasmadas en el proyecto turnado por el Senado, se sometió a la aprobación del Pleno de la Cámara de Diputados el siguiente:

## PROYECTO DE LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS<sup>9</sup>

### TÍTULO I

#### Capítulo único Disposiciones generales

*Artículo 1o.* Esta ley es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional en materia de Derechos Humanos respecto de los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el país, en los términos establecidos por el apartado B, del artículo 102 constitucional.

*Artículo 2o.* La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano.

*Artículo 3o.* La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los Derechos Humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

Cuando en un mismo hecho estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación, como de las Entidades Federativas o Municipios, la competencia se surtirá en favor de la Comisión Nacional.

Tratándose de presuntas violaciones a los Derechos Humanos en que los hechos se imputen exclusivamente a autoridades o servidores públicos de las

---

<sup>9</sup> Fuente: *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LV Legislatura, año I, núm. 19, 18 de junio de 1992.

Entidades Federativas o Municipios, en principio conocerán los organismos de protección de los Derechos Humanos de la Entidad de que se trate, salvo lo dispuesto por el artículo 60 de esta ley.

Asimismo, corresponderá conocer a la Comisión Nacional de Derechos Humanos de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados de la Federación, a que se refiere el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*Artículo 4o.* Los procedimientos que se sigan ante la Comisión deberán ser breves y sencillos, y estarán sujetos sólo a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos. Se seguirán además, de acuerdo con los principios de inmediatez, concentración y rapidez, y se procurará, en la medida de lo posible, el contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.

El personal de la Comisión Nacional deberá manejar de manera confidencial la información o documentación relativa a los asuntos de su competencia.

## TÍTULO II

### INTEGRACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

#### Capítulo I

##### De la integración y facultades de la Comisión Nacional

*Artículo 5o.* La Comisión Nacional se integrará con un Presidente, una Secretaría Ejecutiva, hasta cinco Visitadores Generales, así como el número de visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

La Comisión Nacional, para el mejor desempeño de sus responsabilidades, contará con un Consejo.

*Artículo 6o.* La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Recibir quejas de presuntas violaciones a Derechos Humanos;
- II. Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de Derechos Humanos en los siguientes casos:
  - a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;
  - b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos

- ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas;
- III. Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
  - IV. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de Derechos Humanos de las Entidades Federativas a que se refiere el citado artículo 102, apartado B, de la Constitución Política;
  - V. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de Derechos Humanos a que se refiere la fracción anterior, y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta ley;
  - VI. Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita;
  - VII. Impulsar la observancia de los Derechos Humanos en el país;
  - VIII. Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que, a juicio de la Comisión Nacional, redunden en una mejor protección de los Derechos Humanos;
  - IX. Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e internacional;
  - X. Expedir su Reglamento Interno;
  - XI. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de Derechos Humanos;
  - XII. Supervisar el respeto a los Derechos Humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país;
  - XIII. Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de Derechos Humanos;
  - XIV. Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de Derechos Humanos;
  - XV. Las demás que le otorguen la presente ley y otros ordenamientos legales.

*Artículo 7o.* La Comisión Nacional no podrá conocer de los asuntos relativos a:

- I. Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales;
- II. Resoluciones de carácter jurisdiccional;
- III. Conflictos de carácter laboral, y
- IV. Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

*Artículo 8o.* En los términos de esta ley, sólo podrán admitirse o conocerse quejas o inconformidades contra actos u omisiones de autoridades judiciales, salvo de carácter federal, cuando dichos actos u omisiones tengan carácter administrativo. La Comisión Nacional por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo.

## Capítulo II

### Del nombramiento y facultades del Presidente de la Comisión

*Artículo 9o.* El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos deberá reunir para su designación los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II. No tener menos de treinta y cinco años de edad, el día de su nombramiento; y
- III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena.

*Artículo 10.* El nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos será hecho por el Presidente de la República y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

*Artículo 11.* El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos durará en sus funciones cuatro años, y podrá ser designado exclusivamente para un segundo periodo.

*Artículo 12.* Las funciones del Presidente de la Comisión Nacional, de los Visitadores Generales y de la Secretaría Ejecutiva, son incompatibles con el



desempeño de cualquier otro cargo, empleo o comisión de la Federación, los Estados, Municipios o en organismos privados, o con el desempeño de su profesión, exceptuando las actividades académicas.

*Artículo 13.* El Presidente de la Comisión Nacional y los Visitadores Generales no podrán ser detenidos ni sujetos a responsabilidad civil, penal o administrativa, por las opiniones y Recomendaciones que formulen, o por los actos que realicen, en ejercicio de las funciones propias de sus cargos que les asigna esta ley.

*Artículo 14.* El Presidente de la Comisión Nacional podrá ser destituido, y en su caso, sujeto a responsabilidad, sólo por las causas y mediante los procedimientos establecidos por el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese supuesto, el Presidente será substituido interinamente por el primer Visitador General, en tanto no se designe nuevo Presidente de la Comisión Nacional.

*Artículo 15.* El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades:

- I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;
- II. Formular los lineamientos generales a los que se sujetarán las actividades administrativas de la Comisión, así como nombrar, dirigir y coordinar a los funcionarios y al personal bajo su autoridad;
- III. Dictar las medidas específicas que juzgue convenientes para el mejor desempeño de las funciones de la Comisión;
- IV. Distribuir y delegar funciones a los Visitadores Generales en los términos del Reglamento Interno;
- V. Enviar un informe anual al Congreso de la Unión y al Titular del Poder Ejecutivo Federal sobre las actividades de la Comisión;
- VI. Celebrar, en los términos de la legislación aplicable, acuerdos, bases de coordinación y convenios de colaboración con autoridades y organismos de defensa de los Derechos Humanos, así como con instituciones académicas y asociaciones culturales, para el mejor cumplimiento de sus fines;
- VII. Aprobar y emitir las recomendaciones públicas autónomas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores;
- VIII. Formular las propuestas generales conducentes a una mejor protección de los Derechos Humanos en el país;
- IX. Elaborar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Comisión y el respectivo informe sobre su ejercicio para presentarse al Consejo de la misma; y
- X. Las demás que le señalen la presente ley y otros ordenamientos.

*Artículo 16.* Tanto el Presidente de la Comisión, como los Visitadores Generales y los visitadores adjuntos, en sus actuaciones tendrán fe pública para certificar la veracidad de los hechos en relación con las quejas o inconformidades presentadas ante la Comisión Nacional.

### Capítulo III De la integración, nombramiento y facultades del Consejo

*Artículo 17.* El Consejo a que se refiere el artículo 5o. de esta ley, estará integrado por diez personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad, mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos, y cuando menos siete de ellos no deben desempeñar ningún cargo o comisión como servidor público.

El Presidente de la Comisión Nacional lo será también del Consejo. Los cargos de los demás miembros del Consejo serán honorarios. A excepción de su Presidente, cada año deberá ser sustituido el miembro del Consejo de mayor antigüedad.

*Artículo 18.* El nombramiento de los miembros del Consejo será hecho por el Titular del Poder Ejecutivo Federal y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta, a la de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

El Consejo contará con un Secretario Técnico quien será designado por el propio Consejo a propuesta del Presidente de la Comisión Nacional.

*Artículo 19.* El Consejo de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades:

- I. Establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional;
- II. Aprobar el Reglamento Interno de la Comisión Nacional;
- III. Aprobar las normas de carácter interno relacionadas con la Comisión Nacional;
- IV. Opinar sobre el proyecto de informe anual que el Presidente de la Comisión Nacional presente al Congreso de la Unión y al Titular del Poder Ejecutivo Federal;
- V. Solicitar al Presidente de la Comisión Nacional información adicional sobre los asuntos que se encuentren en trámite o haya resuelto la Comisión Nacional; y
- VI. Conocer el informe del Presidente de la Comisión Nacional respecto al ejercicio presupuestal.

*Artículo 20.* El Consejo funcionará en sesiones, ordinarias y extraordinarias, y tomará sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros presentes. Las sesiones ordinarias se verificarán cuando menos una vez al mes.

Las sesiones extraordinarias podrán convocarse por el Presidente de la Comisión Nacional o mediante solicitud que a éste formulen por lo menos tres miembros del Consejo, cuando se estime que hay razones de importancia para ello.

#### Capítulo IV

#### Del nombramiento y facultades de la Secretaría Ejecutiva

*Artículo 21.* El Titular de la Secretaría Ejecutiva deberá reunir para su designación, los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. Gozar de buena reputación; y
- III. Ser mayor de treinta años de edad, el día de su nombramiento.

*Artículo 22.* La Secretaría Ejecutiva tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

- I. Proponer al Consejo y al Presidente de la Comisión Nacional, las políticas generales que en materia de Derechos Humanos habrá de seguir la Comisión Nacional ante los organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales;
- II. Promover y fortalecer las relaciones de la Comisión Nacional, con organismos públicos, sociales o privados, nacionales e internacionales, en materia de Derechos Humanos;
- III. Realizar estudios sobre los tratados y convenciones internacionales en materia de Derechos Humanos;
- IV. Preparar los anteproyectos de iniciativas de leyes y reglamentos que la Comisión Nacional haya de entregar a los órganos competentes, así como los estudios que los sustenten;
- V. Colaborar con la Presidencia de la Comisión Nacional en la elaboración de los informes anuales, así como de los especiales;
- VI. Enriquecer, mantener y custodiar el acervo documental de la Comisión Nacional; y
- VII. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales y reglamentarias.

## Capítulo V

### Del nombramiento y facultades de los Visitadores

*Artículo 23.* Los Visitadores Generales de la Comisión Nacional deberán reunir, para su designación, los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. Ser mayor de treinta años de edad, el día de su nombramiento;
- III. Tener título de Licenciado en Derecho expedido legalmente, y tener tres años de ejercicio profesional cuando menos, y
- IV. Ser de reconocida buena fama.

*Artículo 24.* Los Visitadores Generales tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

- I. Recibir, admitir o rechazar las quejas e inconformidades presentadas por los afectados, sus representantes o los denunciantes ante la Comisión Nacional;
- II. Iniciar, a petición de parte, la investigación de las quejas e inconformidades que les sean presentadas, o de oficio, discrecionalmente aquellas sobre denuncias de violación a los Derechos Humanos que aparezcan en los medios de comunicación;
- III. Realizar las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata de las violaciones de Derechos Humanos que por su propia naturaleza así lo permita;
- IV. Realizar las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación o acuerdo, que se someterán al Presidente de la Comisión Nacional para su consideración; y
- V. Las demás que le señale la presente ley y el Presidente de la Comisión Nacional, necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Los visitadores adjuntos auxiliarán en sus funciones a los Visitadores Generales en los términos que fije el Reglamento y para tal efecto deberán reunir los requisitos que establezca el mismo para su designación.

TÍTULO III  
DEL PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN NACIONAL  
DE DERECHOS HUMANOS

Capítulo I  
Disposiciones generales

*Artículo 25.* Cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones a los Derechos Humanos y acudir ante las oficinas de la Comisión Nacional para presentar, ya sea directamente o por medio de representante, quejas contra dichas violaciones.

Cuando los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero, los hechos se podrán denunciar por los parientes o vecinos de los afectados, inclusive, por menores de edad.

Las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas podrán acudir ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos para denunciar las violaciones de Derechos Humanos respecto de personas que, por sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales, no tengan la capacidad efectiva de presentar quejas de manera directa.

*Artículo 26.* La queja sólo podrá presentarse dentro del plazo de un año, a partir de que se hubiera iniciado la ejecución de los hechos que se estimen violatorios, o de que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos. En casos excepcionales, y tratándose de infracciones graves a los Derechos Humanos, la Comisión Nacional podrá ampliar dicho plazo mediante una resolución razonada.

No contará plazo alguno cuando se trate de hechos que por su gravedad puedan ser considerados violaciones de lesa humanidad.

*Artículo 27.* La instancia respectiva deberá presentarse por escrito; en casos urgentes podrá formularse por cualquier medio de comunicación electrónica. No se admitirán comunicaciones anónimas, por lo que toda queja o reclamación deberá ratificarse dentro de los tres días siguientes a su presentación, si el quejoso no se identifica y la suscribe en un primer momento.

Cuando los quejosos o denunciantes se encuentren reclusos en un centro de detención o reclusorio, sus escritos deberán ser transmitidos a la Comisión Nacional sin demora alguna por los encargados de dichos centros o reclusorios o aquéllos podrán entregarse directamente a los Visitadores Generales o adjuntos.

*Artículo 28.* La Comisión Nacional designará personal de guardia para recibir y atender las reclamaciones o quejas urgentes a cualquier hora del día y de la noche.

*Artículo 29.* La Comisión Nacional deberá poner a disposición de los reclamantes formularios que faciliten el trámite, y en todo caso orientará a los com-

parecientes sobre el contenido de su queja o reclamación. Las quejas también podrán presentarse oralmente, cuando los comparecientes no puedan escribir o sean menores de edad. Tratándose de personas que no hablen o entiendan correctamente el idioma español, se les proporcionará gratuitamente un traductor.

*Artículo 30.* En todos los casos que se requiera, la Comisión Nacional levantará acta circunstanciada de sus actuaciones.

*Artículo 31.* En el supuesto de que los quejosos o denunciantes no puedan identificar a las autoridades o servidores públicos, cuyos actos u omisiones consideren haber afectado sus derechos fundamentales, la instancia será admitida, si procede, bajo la condición de que se logre dicha identificación en la investigación posterior de los hechos.

*Artículo 32.* La formulación de quejas y denuncias, así como las resoluciones y Recomendaciones que emita la Comisión Nacional, no afectarán el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes, no suspenderán ni interrumpirán sus plazos preclusivos, de prescripción o caducidad. Esta circunstancia deberá señalarse a los interesados en el acuerdo de admisión de la instancia.

*Artículo 33.* Cuando la instancia sea inadmisibles por ser manifiestamente improcedente o infundada, será rechazada de inmediato. Cuando no corresponda de manera ostensible a la competencia de la Comisión Nacional, se deberá proporcionar orientación al reclamante, a fin de que acuda a la autoridad o servidor público a quien corresponda conocer o resolver el asunto.

*Artículo 34.* Una vez admitida la instancia, deberá ponerse en conocimiento de las autoridades señaladas como responsables, utilizando en casos de urgencia cualquier medio de comunicación electrónica. En la misma comunicación se solicitará a dichas autoridades o servidores públicos que rindan un informe sobre los actos, omisiones o resoluciones que se les atribuyan en la queja, el cual deberán presentar dentro de un plazo máximo de quince días naturales y por los medios que sean convenientes, de acuerdo con el caso. En las situaciones que a juicio de la Comisión Nacional se consideren urgentes, dicho plazo podrá ser reducido.

*Artículo 35.* La Comisión Nacional, por conducto de su Presidente y previa consulta con el Consejo, puede declinar su competencia en un caso determinado, cuando así lo considere conveniente para preservar la autonomía y autoridad moral de la institución.

*Artículo 36.* Desde el momento en que se admita la queja, el Presidente o los Visitadores Generales o adjuntos y, en su caso, el personal técnico y profesional, se pondrán en contacto inmediato con la autoridad señalada como responsable de la presunta violación de Derechos Humanos para intentar lograr una conciliación entre los intereses de las partes involucradas, siempre

dentro del respeto de los Derechos Humanos que se consideren afectados, a fin de lograr una solución inmediata del conflicto.

De lograrse una solución satisfactoria o el allanamiento del o de los responsables, la Comisión Nacional lo hará constatar así y ordenará el archivo del expediente, el cual podrá reabrirse cuando los quejosos o denunciantes expresen a la Comisión Nacional que no se ha cumplido con el compromiso en un plazo de 90 días. Para estos efectos, la Comisión Nacional en el término de setenta y dos horas dictará el acuerdo correspondiente y, en su caso, proveerá las acciones y determinaciones conducentes.

*Artículo 37.* Si de la presentación de la queja no se deducen los elementos que permitan la intervención de la Comisión Nacional, ésta requerirá por escrito al quejoso para que la aclare. Si después de dos requerimientos el quejoso no contesta, se enviará la queja al archivo por falta de interés del propio quejoso.

*Artículo 38.* En el informe que deberán rendir las autoridades señaladas como responsables contra las cuales se interponga queja o reclamación, se deberá hacer constar los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones impugnados, si efectivamente éstos existieron, así como los elementos de información que consideren necesarios para la documentación del asunto.

La falta de rendición del informe o de la documentación que lo apoye, así como el retraso injustificado en su presentación, además de la responsabilidad respectiva, tendrá el efecto de que en relación con el trámite de la queja se tengan por ciertos los hechos materia de la misma, salvo prueba en contrario.

*Artículo 39.* Cuando para la resolución de un asunto se requiera una investigación, el Visitador General tendrá las siguientes facultades:

- I. Pedir a las autoridades o servidores públicos, a los que se imputen violaciones de Derechos Humanos, la presentación de informes o documentación adicionales;
- II. Solicitar de otras autoridades, servidores públicos o particulares todo género de documentos e informes;
- III. Practicar visitas e inspecciones, ya sea personalmente o por medio del personal técnico o profesional bajo su dirección en términos de ley;
- IV. Citar a las personas que deban comparecer como peritos o testigos; y
- V. Efectuar todas las demás acciones que conforme a derecho juzgue conveniente para el mejor conocimiento del asunto.

*Artículo 40.* El Visitador General tendrá la facultad de solicitar en cualquier momento, a las autoridades competentes, que se tomen todas las medidas precautorias o cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de

las violaciones denunciadas o reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron.

Dichas medidas pueden ser de conservación o restitutorias, según lo requiera la naturaleza del asunto.

*Artículo 41.* Las pruebas que se presenten, tanto por los interesados, como por las autoridades o servidores públicos a los que se imputen las violaciones, o bien que la Comisión Nacional requiera y recabe de oficio, serán valoradas en su conjunto por el Visitador General, de acuerdo con los principios de la lógica y de la experiencia, y en su caso de la legalidad, a fin de que puedan producir convicción sobre los hechos materia de la queja.

*Artículo 42.* Las conclusiones del expediente, que serán la base de las recomendaciones, estarán fundamentadas exclusivamente en la documentación y pruebas que obren en el propio expediente.

## Capítulo II

### De los acuerdos y Recomendaciones autónomos

*Artículo 43.* La Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá dictar acuerdos de trámite, que serán obligatorios para las autoridades y servidores públicos para que comparezcan o aporten información o documentación. Su incumplimiento acarreará las sanciones y responsabilidades señaladas en el Título IV, Capítulo II de la presente ley.

*Artículo 44.* Concluida la investigación, el Visitador General formulará, en su caso, un proyecto de Recomendación, o acuerdo de no responsabilidad en los cuales se analizarán los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades o servidores han violado o no los Derechos Humanos de los afectados, al haber incurrido en actos y omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas o erróneas, o hubiesen dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados durante un periodo que exceda notoriamente los plazos fijados por las leyes.

En el proyecto de Recomendación, se señalarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, y si procede en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.

Los proyectos antes referidos serán sometidos al Presidente de la Comisión Nacional para su consideración final.

*Artículo 45.* En caso de que no se comprueben las violaciones de Derechos Humanos imputadas, la Comisión Nacional dictará acuerdo de no responsabilidad.



*Artículo 46.* La Recomendación será pública y autónoma, no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá y, en consecuencia, no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia.

En todo caso, una vez recibida, la autoridad o servidor público de que se trate informará, dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si acepta dicha Recomendación. Entregará, en su caso, en otros quince días adicionales, las pruebas correspondientes de que ha cumplido con la Recomendación. Dicho plazo podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la Recomendación así lo amerite.

*Artículo 47.* En contra de las Recomendaciones, acuerdos o resoluciones definitivas de la Comisión Nacional, no procederá ningún recurso.

*Artículo 48.* La Comisión Nacional no estará obligada a entregar ninguna de sus pruebas a la autoridad a la cual dirigió una Recomendación o a algún particular. Si dichas pruebas le son solicitadas, discrecionalmente determinará si son de entregarse o no.

*Artículo 49.* Las Recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad se referirán a casos concretos; las autoridades no podrán aplicarlos a otros casos por analogía o mayoría de razón.

### Capítulo III De las notificaciones y los informes

*Artículo 50.* La Comisión Nacional notificará inmediatamente a los quejosos los resultados de la investigación, la Recomendación que haya dirigido a las autoridades o servidores públicos responsables de las violaciones respectivas, la aceptación y la ejecución que se haya dado a la misma, así como, en su caso, el acuerdo de no responsabilidad.

*Artículo 51.* El Presidente la Comisión Nacional deberá publicar, en su totalidad o en forma resumida, las Recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad de la Comisión Nacional. En casos excepcionales podrá determinar si los mismos sólo deban comunicarse a los interesados de acuerdo con las circunstancias del propio caso.

*Artículo 52.* El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos deberá enviar un informe anual, tanto al Congreso de la Unión como al Titular del Ejecutivo Federal, sobre las actividades que haya realizado en el periodo respectivo. Dicho informe será difundido en la forma más amplia posible para conocimiento de la sociedad.

*Artículo 53.* Los informes anuales del Presidente de la Comisión Nacional deberán comprender una descripción del número y características de las quejas

y denuncias que se hayan presentado, los efectos de la labor de conciliación; las investigaciones realizadas, las Recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad que se hubiesen formulado; los resultados obtenidos, así como las estadísticas, los programas desarrollados y demás datos que se consideren convenientes.

Asimismo, el informe podrá contener proposiciones dirigidas a las autoridades y servidores públicos competentes, tanto federales, como locales y municipales, 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 una mayor eficiencia en la prestación de los servidores públicos.

*Artículo 54.* Ninguna autoridad o servidor público dará instrucciones a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con motivo de los informes a que se refiere el artículo 52 de esta ley.

#### Capítulo IV De las inconformidades

*Artículo 55.* Las inconformidades se substanciarán mediante los recursos de queja e impugnación, con base en lo dispuesto por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de acuerdo con las disposiciones de esta ley. Se aplicarán supletoriamente y en lo que resulte procedente, los preceptos del Título III, Capítulo I, de esta ley. Las resoluciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre estas inconformidades no admitirán recuso alguno.

*Artículo 56.* El recurso de queja sólo podrá ser promovido por los quejosos, o denunciante que sufran un perjuicio grave, por las omisiones o por la inacción de los Organismos locales, con motivo de los procedimientos que hubiesen substanciado ante los mismos, y siempre que no exista Recomendación alguna sobre el asunto de que se trate; y hayan transcurrido seis meses desde que se presentó la queja o denuncia ante el propio Organismo local.

En caso de que el Organismo local acredite estar dando seguimiento adecuado a la queja o denuncia, el recurso de queja deberá ser desestimado.

*Artículo 57.* El recurso de queja deberá ser presentado directamente ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por escrito, o en casos de urgencia, oralmente o por cualquier medio de comunicación; en este supuesto, la instancia deberá ser ratificada dentro de los tres días siguientes por el interesado. En dicho escrito o comunicación deberán precisarse las omisiones o la inactividad del Organismo Estatal respectivo; acompañado de las pruebas documen-

tales que los sustenten. La Comisión Nacional, antes de pronunciarse sobre la admisión del recurso, podrá solicitar a los interesados las informaciones o aclaraciones que considere necesarias, y podrá desecharlo de plano cuando lo considere notoriamente infundado o improcedente.

*Artículo 58.* La tramitación será breve y sencilla. Una vez admitido el recurso, la Comisión Nacional correrá traslado del mismo, al Organismo Estatal contra el cual se presente, para que rinda un informe en un plazo no mayor de diez días hábiles, el cual deberá acompañar con las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta. Si dicho informe no se presenta dentro de dicho plazo, se presumirán ciertos los hechos señalados, salvo prueba en contrario.

*Artículo 59.* La Comisión Nacional deberá pronunciarse sobre la queja en un término que no exceda de sesenta días, a partir de la aceptación del recurso, formulando una Recomendación al Organismo local, para que subsane, de acuerdo con su propia legislación, las omisiones o inactividad en las que hubiese incurrido; o bien declarará infundada la inconformidad cuando considere suficiente la justificación que presenta ese Organismo Estatal. Éste deberá informar, en su caso, en un plazo no mayor de quince días hábiles, sobre la aceptación y cumplimiento que hubiese dado a dicha Recomendación.

*Artículo 60.* La Comisión Nacional ante un recurso de queja por omisión o inactividad, si considera que el asunto es importante y el Organismo Estatal puede tardar mucho en expedir su Recomendación, podrá atraer esa queja y continuar tramitándola con el objeto de que sea este Organismo el que emita, en su caso, la Recomendación correspondiente.

*Artículo 61.* El recurso de impugnación procederá exclusivamente ante la Comisión Nacional y contra las resoluciones definitivas de los Organismos Estatales de Derechos Humanos o respecto de las informaciones también definitivas de las autoridades locales sobre el cumplimiento de las Recomendaciones emitidas por los citados Organismos. Excepcionalmente podrán impugnarse los acuerdos de los propios Organismos Estatales cuando, a juicio de la Comisión Nacional, se violen ostensiblemente los derechos de los quejosos o denunciadores en los procedimientos seguidos ante los citados Organismos, y los derechos deban protegerse de inmediato.

*Artículo 62.* El recurso de impugnación deberá contener una descripción concreta de los hechos y razonamientos en que se apoya, así como las pruebas documentales que se consideren necesarias. A su vez, el Organismo Estatal de Derechos Humanos deberá enviar, con la instancia del recurrente, un informe sobre la Recomendación que se impugna con los documentos justificativos que considere necesarios.

*Artículo 63.* El recurso de impugnación interpuesto contra una Recomendación de carácter local, o contra la insuficiencia en el cumplimiento de

la misma por la autoridad local, deberá presentarse por escrito ante el Organismo Estatal de protección de Derechos Humanos que la hubiere formulado, dentro de un plazo de treinta días naturales, contados a partir de que el recurrente tuvo conocimiento de la propia Recomendación. El citado Organismo local deberá enviar el recurso ante la Comisión Nacional dentro de los quince días siguientes.

*Artículo 64.* Sólo quienes hayan sido quejosos en un expediente integrado por un Organismo Estatal de Derechos Humanos, estarán legitimados para interponer los recursos de impugnación, tanto contra las Recomendaciones de dichos Organismos como contra la insuficiencia de las autoridades locales en el cumplimiento de ellas.

*Artículo 65.* Una vez que la Comisión Nacional hubiese recibido el recurso de impugnación, de inmediato examinará su procedencia y, en caso necesario, requerirá las informaciones que considere necesarias del Organismo Estatal respectivo, o de la autoridad correspondiente. Podrá desechar de plano aquellos recursos que considere notoriamente infundados o improcedentes.

Una vez admitido el recurso, se correrá traslado del mismo a la autoridad u Organismo Estatal contra el cual se hubiese interpuesto, según sea el caso, a fin de que en un plazo máximo de diez días naturales remita un informe con las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta. Si dicho informe no se presenta oportunamente, en relación con el trámite del recurso, se presumirán ciertos los hechos señalados en el recurso de impugnación, salvo prueba en contrario.

De acuerdo con la documentación respectiva, la Comisión Nacional examinará la legalidad de la Recomendación del Organismo local, o de la conducta de la autoridad sobre el cumplimiento de la que se le hubiese formulado. Excepcionalmente y sólo cuando se considere que es preciso un periodo probatorio, se recibirán las pruebas ofrecidas por los interesados o por los representantes oficiales de dichos Organismos.

*Artículo 66.* Una vez agotada la tramitación, la Comisión Nacional deberá resolver el recurso de impugnación en un plazo no mayor de sesenta días hábiles, en el cual deberá pronunciarse por:

- a) La confirmación de la resolución definitiva del Organismo local de Derechos Humanos;
- b) La modificación de la propia Recomendación, caso en el cual formulará, a su vez, una Recomendación al Organismo local;
- c) La declaración de suficiencia en el cumplimiento de la Recomendación formulada por el Organismo Estatal respectivo;
- d) La declaración de insuficiencia en el cumplimiento de la Recomendación del Organismo Estatal por parte de la autoridad local a la cual se dirigió, su-

puesto en el que la Comisión Nacional formulará una Recomendación dirigida a dicha autoridad, la que deberá informar sobre su aceptación y cumplimiento.

## TÍTULO IV

### DE LAS AUTORIDADES Y LOS SERVIDORES PÚBLICOS

#### Capítulo I

#### Obligaciones y colaboración

*Artículo 67.* De conformidad con lo establecido en la presente ley, las autoridades y servidores públicos de carácter federal, involucrados en asuntos de la competencia de la Comisión, o que por razón de sus funciones o actividades puedan proporcionar información pertinente, deberán cumplir en sus términos con las peticiones de la Comisión en tal sentido.

En los casos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 3o. de la ley tratándose de las inconformidades previstas en el último párrafo del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades locales y municipales correspondientes deberán proporcionar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos la información y datos que ésta les solicite, en los términos de la presente ley.

*Artículo 68.* Las autoridades o servidores públicos a los que se les solicite información o documentación que se estime con carácter reservado, lo comunicarán a la Comisión Nacional y expresarán las razones para considerarla así.

En ese supuesto, los Visitadores Generales de la Comisión Nacional tendrán la facultad de hacer la calificación definitiva sobre la reserva, y solicitar que se les proporcione la información o documentación, que se manejará en la más estricta confidencialidad.

*Artículo 69.* En los términos previstos en la presente ley, las autoridades y servidores públicos, federales, locales y municipales, colaborarán dentro del ámbito de su competencia, con la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Sin perjuicio de las atribuciones legales que correspondan a los Organismos Estatales de protección de los Derechos Humanos, la Comisión podrá celebrar convenios o acuerdos con dichas autoridades y servidores públicos para que puedan actuar como receptores de quejas y denuncias de competencia federal, las que remitirán a la Comisión Nacional por los medios más expeditos.

## Capítulo II

### De la responsabilidad de las autoridades y servidores públicos

*Artículo 70.* Las autoridades y los servidores públicos serán responsables penal y administrativamente por los actos u omisiones en que incurran durante y con motivo de la tramitación de quejas e inconformidades ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

*Artículo 71.* La Comisión Nacional podrá rendir un informe especial cuando persistan actitudes u omisiones que impliquen conductas evasivas o de entorpecimiento por parte de las autoridades y servidores públicos que deban intervenir o colaborar en sus investigaciones, no obstante los requerimientos que ésta les hubiere formulado.

La Comisión Nacional denunciará ante los órganos competentes los delitos o faltas que, independientemente de dichas conductas y actitudes, hubiesen cometido las autoridades o servidores públicos de que se trate.

Respecto a los particulares que durante los procedimientos de la Comisión Nacional incurran en faltas o en delitos, la misma lo hará del conocimiento de las autoridades competentes para que sean sancionados de acuerdo con las leyes de la materia.

*Artículo 72.* La Comisión Nacional deberá poner en conocimiento de las autoridades superiores competentes, los actos u omisiones en que incurran autoridades y servidores públicos, durante y con motivo de las investigaciones que realiza dicha Comisión, para efectos de la aplicación de las sanciones administrativas que deban imponerse. La autoridad superior deberá informar a la Comisión Nacional sobre las medidas o sanciones disciplinarias impuestas.

*Artículo 73.* Además de las denuncias sobre los delitos y faltas administrativas en que puedan incurrir las autoridades y servidores públicos en el curso de las investigaciones seguidas por la Comisión Nacional, podrá solicitar la amonestación pública o privada, según el caso, al titular de la dependencia de que se trate.

## TÍTULO V

### DEL RÉGIMEN LABORAL

#### Capítulo único

*Artículo 74.* El personal que preste sus servicios a la Comisión Nacional de Derechos Humanos se registrará por las disposiciones del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley

Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Dicho personal quedará incorporado al Régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Todos los servidores públicos que integran la planta de la Comisión Nacional son trabajadores de confianza, debido a la naturaleza de las funciones que ésta desempeña.

## TÍTULO VI

### DEL PATRIMONIO Y DEL PRESUPUESTO DE LA COMISIÓN NACIONAL

*Artículo 75.* La Comisión Nacional de Derechos Humanos contará con patrimonio propio. El Gobierno Federal deberá proporcionarle los recursos materiales y financieros para su debido funcionamiento.

*Artículo 76.* La Comisión Nacional de Derechos tendrá la facultad de elaborar su anteproyecto de presupuesto anual de egresos, el cual remitirá directamente al Secretario de Estado competente, para el trámite correspondiente.

## Transitorios

*Primero.* La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación.

*Segundo.* Se derogan todas las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan al presente ordenamiento.

*Tercero.* En tanto el Congreso de la Unión para el Distrito Federal y las legislaturas de los Estados establezcan los Organismos de protección de los Derechos Humanos a que se refiere el primer párrafo del apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá seguir conociendo de las quejas que deban ser de competencia local, de conformidad con lo establecido por dicha Constitución Política.

La Comisión Nacional conocerá también de las quejas e inconformidades que se presenten en relación con las Recomendaciones o acuerdos del Organismo de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como de la insuficiencia en el cumplimiento de las mismas por parte de las autoridades a las que sean emitidas.

*Cuarto.* Los recursos humanos, materiales y presupuestales con que actualmente cuenta la Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, pasarán a formar parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos como organismo descentralizado

que se crea en esta ley, preservándose los derechos adquiridos de los trabajadores de la Comisión.

*Quinto.* Los actuales funcionarios de la Comisión Nacional de Derechos Humanos permanecerán en sus cargos hasta que se haga la designación correspondiente, conforme a lo dispuesto por esta ley.

*Sexto.* Los actuales miembros del Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, permanecerán en el desempeño de sus encargos en dicho Consejo, el que realizará una insaculación para conocer el orden en que serán sustituidos de conformidad con el artículo 17 de esta ley.

*Séptimo.* El Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Derechos Humanos será expedido por su Consejo dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de esta ley, y deberá ser publicado en el *Diario Oficial* de la Federación.

*Octavo.* El Presidente de la República enviará a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en su caso, para su aprobación, el nombramiento de Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, dentro de los noventa días siguientes a aquél en que esta ley entre en vigor.

A partir de la lectura del *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos del día 23 de junio de 1992, se desprende que la discusión del proyecto de Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se centró, esencialmente, en los temas relativos a la independencia y autonomía de la Comisión Nacional; su estructura, organización interna y funciones, y su ámbito competencial.

#### a) Independencia y autonomía

En relación con la naturaleza jurídica del *Ombudsman* Nacional y su independencia respecto de los Poderes de la Unión, los diputados asumieron diversas posiciones. Así, por ejemplo, varios de ellos expresaron que más que un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, encargado de vigilar el respeto de los Derechos Humanos por parte de las instituciones que la conforman, la Comisión Nacional debería ser un organismo autónomo con un esquema jurídico que la mantuviera al margen de los cambios sexenales de gobierno, ya que sólo de esta manera podría ser confiable a los ojos de la sociedad y eficaz en el cumplimiento de sus funciones.



En tal sentido, propusieron que la Comisión Nacional de Derechos Humanos fuese definida en el texto mismo de la ley como un organismo público autónomo.

Otro aspecto del proyecto fuertemente cuestionado fue el concerniente a la facultad que el Presidente de la República tendría para proponer a la Cámara de Senadores a las personas que ocuparían los cargos de Presidente y Consejeros de la Comisión. Dicha facultad fue tachada de absurda en virtud de que era precisamente en el ámbito de las dependencias del Ejecutivo donde se generaba el mayor número de violaciones a los Derechos Humanos.

Según se dijo, el *Ombudsman* debería ser un auténtico representante de la sociedad civil y no del Ejecutivo, por lo que tal circunstancia tendría que verse reflejada en la ley, garantizándole absoluta independencia e imparcialidad.

En su opinión, la Comisión debería tener un estatus semejante al de las universidades públicas autónomas, por lo que proponían que el artículo 2o. de la ley se redactara en los términos siguientes: “Artículo 2o. La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos, previstos por el orden jurídico mexicano”.

Además, con la facultad que se le otorgaría al titular del Ejecutivo Federal para nombrar al Presidente y Consejeros no sólo se estaría fortaleciendo el ya de por sí exagerado presidencialismo, sino que también se haría desaparecer la posibilidad de un organismo defensor de los Derechos Humanos que actuara con imparcialidad, credibilidad y eficacia. Para ese grupo de legisladores, dicho nombramiento debería ser competencia exclusiva de la Cámara de Diputados, a través de un mecanismo de mayoría calificada, y previa consulta a organismos civiles e instituciones académicas y culturales, entre otras.

Por su parte, los diputados que se manifestaron en sentido opuesto a las ideas apuntadas, argumentaron que la autonomía de la Comisión frente a todos los órganos del poder público estaba claramente establecida en el proyecto a discusión. Para ellos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos adquiriría más autonomía en razón de que:

- Se transformaría de un organismo desconcentrado a uno descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios.
- Sería el único caso de organismo descentralizado en el que su titular no fuese designado directamente por el Ejecutivo Federal, sino a través de un procedimiento en el que tendría intervención el Poder Legislativo, por conducto de la Cámara de Senadores, con lo que se acotaría el presidencialismo, en lugar de fomentarlo.
- No recibiría instrucción o mandato de autoridad alguna, con lo cual podría emitir sus recomendaciones con plena libertad.
- Estaría investido de fe pública para certificar la veracidad de los hechos en relación con las quejas que le fueran presentadas, de manera que no necesitaría de agentes o autoridades ajenas a ella para proveer de fuerza jurídica a sus actuaciones.
- Se le dotaría de atribuciones reglamentarias para establecer sus lineamientos generales de actuación y emitir sus normas de carácter interno.
- Podría elaborar anteproyectos de iniciativas de ley y reglamentos, así como promover la suscripción de acuerdos y convenios internacionales en materia de Derechos Humanos.

Conforme a esta postura, quienes proponían que la Comisión Nacional dependiera del Poder Legislativo desconocían la concepción contemporánea de la división de poderes, que la concibe como la colaboración y coordinación entre ellos para la realización de los fines del Estado.

#### b) Estructura, organización interna y funciones

Por lo que concierne a la organización interna de la Comisión Nacional y las funciones a cargo de las distintas áreas que la integrarían, un sector parlamentario se pronunció en el sentido de que resultaba necesario que el Consejo fuera considerado expresamente como parte integrante del *Ombudsman* y no como un órgano accesorio a él. De hecho, proponían que el Consejo fuese la instancia directiva superior de la Comisión y que se integrara por representantes de la sociedad mexicana, Organizaciones No Gubernamentales, grupos indígenas, barras de abogados,

instituciones culturales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Congreso de la Unión, entre otros.

Sobre el particular, otro sector de los diputados resaltó que el Consejo de la Comisión era una aportación de la experiencia mexicana al modelo y a la doctrina del *Ombudsman*, por medio de la cual se promovía una mayor participación de la sociedad civil, pues en el proyecto se disponía, con toda precisión, que siete de sus diez integrantes no deberían desempeñar ningún cargo o comisión como servidores públicos.

Destacaron, además, que con el establecimiento del principio de renovación anual del miembro más antiguo del Consejo se fortalecería la dinámica de participación social, al permitir que periódicamente distintas corrientes de pensamiento y perspectivas de opinión enriquecieran a este cuerpo colegiado.

### c) Ámbito competencial

En cuanto al ámbito competencial de la Comisión, se discutió, de nueva cuenta, sobre las limitaciones establecidas para que dicho organismo pudiera conocer de asuntos jurisdiccionales, laborales y electorales.

Al respecto, hubo quienes señalaron que la limitación para intervenir en asuntos jurisdiccionales eliminaba la posibilidad de que se vigilara el cumplimiento de las garantías de legalidad y seguridad jurídica de las personas, sobre todo de las más desprotegidas.

Asimismo, expresaron que resultaba lamentable el hecho de que nuestra legislación no estuviera de acuerdo con diversos instrumentos internacionales que reconocían como Derechos Humanos los derechos políticos y laborales, aun cuando muchos de ellos ya habían sido ratificados por el Estado mexicano.

En este orden de ideas, precisaron que si bien la estructura, funciones, atribuciones y procedimientos propuestos para la Comisión Nacional no eran los óptimos para una reforma integral del Estado, significaban un avance frente a épocas en que los derechos fundamentales ni siquiera se reconocían como un problema social, ético y político. En consecuencia, la aprobación del proyecto constituiría el primer paso de un largo camino hacia la consolidación de la cultura de los Derechos Humanos.

Una vez concluida la discusión parlamentaria, el Presidente de la Cámara de Diputados ordenó que se recogiera la votación nominal de los artículos no impugnados, habiéndose emitido 362 votos en pro y 25 en contra.

Por lo que hace a los preceptos que habían sido reservados —2o., 10, 18 y 25—, los artículos 2o. y 25 fueron aprobados por 354 votos; el artículo 10 por 297 votos, y el 18 por 304 votos en favor.

Así las cosas, la Presidencia declaró aprobada en lo general y en lo particular la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual fue publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 29 de junio de 1992.

### 3. REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (1992)

Como se recordará, el artículo séptimo transitorio de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos dispuso que el Reglamento Interno de dicho organismo sería expedido por su Consejo dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de la propia ley.

Al respecto, cabe destacar que los entonces Consejeros se abocaron de inmediato a su elaboración, de manera que el mismo fue concluido a menos de cuatro meses de que la ley hubiese sido publicada.

Sin lugar a dudas, con el Reglamento Interno se reforzó la base normativa de la Comisión Nacional, pues en él se desarrollaron con mayor precisión y detalle tanto las funciones y atribuciones del organismo como su estructura, organización, procedimientos para el trámite de las quejas e inconformidades, etcétera.

Debido a la importancia de este instrumento, se transcribe a continuación su articulado, para después formular algunos comentarios sobre el particular.

REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISIÓN NACIONAL  
DE DERECHOS HUMANOS<sup>10</sup>

## TÍTULO I

## DISPOSICIONES GENERALES

## Capítulo único

*Artículo 1o.* El presente ordenamiento reglamenta la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y regula su estructura, facultades y funcionamiento como Organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objeto esencial es la protección, la observancia, la promoción, el estudio y la divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano y en los instrumentos jurídicos internacionales que México ha ratificado.

La Comisión Nacional es también un órgano de la sociedad y defensor de ésta.

*Artículo 2o.* Para los efectos de este Reglamento, se denominará Comisión Nacional u Organismo a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y Ley a la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el día 29 de junio de 1992.

*Artículo 3o.* Para el desarrollo y el cumplimiento de las funciones y atribuciones que corresponden a la Comisión Nacional, ésta contará con los órganos y estructura administrativa que establece su Ley y este Reglamento.

*Artículo 4o.* En los términos del artículo 3o., párrafo segundo, de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, ésta no le es aplicable a la Comisión Nacional.

*Artículo 5o.* En el desempeño de sus funciones y en el ejercicio de su autonomía, la Comisión Nacional no recibirá instrucciones o indicaciones de autoridad o servidor público alguno. Sus Recomendaciones y documentos de no responsabilidad sólo estarán basados en las evidencias que de manera fehaciente consten en los respectivos expedientes.

*Artículo 6o.* Para los efectos del desarrollo de las funciones de la Comisión Nacional, se entiende que los Derechos Humanos son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano. En su aspecto positivo, son los que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que se recogen en los pactos, los convenios y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México.

---

<sup>10</sup> Publicado en el *Diario Oficial* de la Federación del 12 de noviembre de 1992.

*Artículo 7o.* Los términos y los plazos que se señalan en la Ley y en este Reglamento se entenderán como días naturales, salvo que expresamente se señale que deban ser hábiles.

*Artículo 8o.* Los Organismos Estatales o locales de protección de los Derechos Humanos a que se refiere el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se enuncian en el presente Reglamento como Comisiones Estatales de Derechos Humanos, independientemente de la denominación específica que cada legislatura local, y el Congreso de la Unión para el caso de la correspondiente al Distrito Federal, dé a cada una de ellas.

*Artículo 9o.* Los procedimientos que se sigan ante la Comisión Nacional deberán ser breves y sencillos. Para ello se evitarán los formalismos, excepto los ordenados en la Ley y en el presente Reglamento; se procurará, en lo posible, la comunicación inmediata con los quejosos y con las autoridades, sea ésta personal, telefónica o por cualquier otro medio, a efecto de allegarse los elementos suficientes para determinar su competencia y proceder en consecuencia. Asimismo, durante la tramitación de los expedientes de queja, se buscará que a la brevedad posible se realice la investigación a que haya lugar, evitando actuaciones no indispensables.

*Artículo 10.* Todas las actuaciones de la Comisión Nacional serán gratuitas. Esta disposición deberá ser informada explícitamente a quienes recurran a ella. Cuando para el trámite de las quejas los interesados decidan contar con la asistencia de un abogado o representante profesional, se les deberá hacer la indicación de que ello no es indispensable y se les recordará la gratuidad de los servicios que la Comisión Nacional tiene la obligación de proporcionar.

*Artículo 11.* Las investigaciones que realice el personal de la Comisión Nacional, los trámites de procedimiento que se lleven a cabo en cada expediente de queja, así como la documentación recibida por la autoridad y los quejosos, se verificarán dentro de la más absoluta reserva, en los términos del segundo párrafo del artículo 4o. de la Ley.

Lo anterior, sin perjuicio de las consideraciones que en casos concretos se puedan formular a través de las Recomendaciones, las declaraciones y los informes anuales o especiales.

*Artículo 12.* Los servidores públicos que laboren en la Comisión Nacional de Derechos Humanos no estarán obligados a rendir testimonio cuando dicha prueba haya sido ofrecida en procesos civiles, penales o administrativos y el testimonio se encuentre relacionado con su intervención en el tratamiento de las quejas radicadas en la Comisión Nacional.

*Artículo 13.* El personal de la Comisión Nacional prestará sus servicios inspirado, primordialmente, en los altos principios que conforman la existencia y los propósitos de dicho Organismo. En consecuencia, deberá procurar en toda circunstancia la protección de los Derechos Humanos de los quejosos;

participar en las acciones de promoción de los Derechos Humanos, y elevar al conocimiento y resolución de los superiores jerárquicos toda iniciativa que contribuya a la mejor realización de las finalidades de la institución.

*Artículo 14.* La Comisión Nacional contará con un órgano oficial de difusión que se denominará “Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”. Su periodicidad será mensual y en ella se publicarán las Recomendaciones o sus síntesis, documentos de no responsabilidad, informes especiales y materiales varios que, por su importancia, merezcan darse a conocer mediante dicha publicación.

## TÍTULO II FUNCIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL

### Capítulo I Atribuciones generales

*Artículo 15.* Las funciones y atribuciones de la Comisión Nacional son las que establece el artículo 6o. de su Ley.

### Capítulo II Competencia en materia de presuntas violaciones a Derechos Humanos

*Artículo 16.* Para los efectos de lo dispuesto por los artículos 3o. y 6o. de su Ley, la Comisión Nacional tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los Derechos Humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

*Artículo 17.* Para los efectos de lo dispuesto por el artículo 6o., fracción II, inciso a), de la Ley, se entiende por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal, los que provengan de instituciones, dependencias u Organismos tanto de la administración pública federal centralizada como paraestatal y, en el caso de estos últimos, cuando aparezcan en el Registro Público respectivo que lleva al efecto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en tanto que tales actos u omisiones puedan considerarse como de autoridad.

Las quejas por presuntas violaciones a los Derechos Humanos por parte de la Procuraduría Agraria, la Procuraduría Federal del Consumidor y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente quedarán dentro de la competencia de la Comisión Nacional, cuando sus actos u omisiones puedan ser reputados como de autoridad.

*Artículo 18.* Para los efectos de lo dispuesto por el artículo 6o., fracción II, inciso b), de la Ley, se entiende por “ilícitos” las conductas que puedan tipificarse como delitos y las faltas o las infracciones administrativas.

*Artículo 19.* Para los efectos de lo dispuesto por el artículo 7o., fracción II, de la Ley, se entiende por resoluciones de carácter jurisdiccional:

- I. Las sentencias o los laudos definitivos que concluyan la instancia;
- II. Las sentencias interlocutorias que se emitan durante el proceso;
- III. Los autos y acuerdos dictados por el Juez o por el personal del juzgado o tribunal para cuya expedición se haya realizado una valoración y determinación jurídica o legal;
- IV. En materia administrativa, los análogos a los señalados en las fracciones anteriores.

Todos los demás actos u omisiones procedimentales de los poderes judiciales serán considerados con el carácter de administrativos, de acuerdo al artículo 8o. de la Ley y, en consecuencia, susceptibles de ser reclamados ante las Comisiones Estatales de Derechos Humanos vía queja o ante la Comisión Nacional cuando medie el recurso correspondiente.

*Artículo 20.* Para efecto de lo dispuesto por el artículo 7o., fracción III, de la Ley, se entiende por conflictos laborales los suscitados entre un patrón o varios y uno o más trabajadores, incluso cuando el patrón sea una autoridad o dependencia federal, estatal o municipal.

*Artículo 21.* Cuando la Comisión Nacional reciba una queja por presuntas violaciones a Derechos Humanos, cometidas por una autoridad o servidor público del Poder Judicial de la Federación, acusará recibo de la misma al quejoso, pero no admitirá la instancia, debiendo enviar de inmediato el escrito de queja a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Comisión Nacional notificará al quejoso acerca de la remisión de su queja, a efecto de que éste pueda darle el seguimiento que corresponda.

Si en una queja estuvieren involucrados tanto servidores públicos o autoridades federales, como miembros del Poder Judicial Federal, la Comisión Nacional hará el desglose correspondiente y turnará lo relativo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos del párrafo anterior. A la vez, radicará el expediente y admitirá la instancia por lo que se refiere a la autoridad o servidor público federal de carácter administrativo.

*Artículo 22.* Cuando la Comisión Nacional reciba una queja por presuntas violaciones a los Derechos Humanos en materia agraria, que sea de la competencia de la Procuraduría Agraria, la turnará de inmediato a dicha Procuraduría notificando de esta remisión al quejoso. En este caso se acusará recibo al quejoso, pero no se admitirá la instancia y se actuará en los mismos términos señalados en el segundo párrafo del artículo anterior.



*Artículo 23.* La Comisión Nacional, respecto de los actos u omisiones de los tribunales agrarios, tanto del colegiado como de los unitarios, tendrá competencia para intervenir sólo respecto de asuntos administrativos y, por ningún motivo, en los de carácter jurisdiccional, en los términos señalados en el artículo 19 de este Reglamento.

*Artículo 24.* Cuando la Comisión Nacional reciba una queja en materia ecológica, la remitirá sin demora a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, para que se le otorgue el tratamiento que corresponda. En este caso, el quejoso recibirá el respectivo acuse de recibo de su escrito de queja, pero la instancia no será admitida, debiéndose informar al propio quejoso de la remisión de su documento a la Procuraduría aludida.

*Artículo 25.* La Comisión Nacional tendrá competencia para conocer en segunda instancia de quejas en materia ecológica en los casos siguientes:

- I. Cuando se trate de quejas por deficiencias, errores u omisiones en los que hubiera podido incurrir la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el tratamiento de un problema o por el contenido de su Recomendación;
- II. Que el quejoso haya planteado originalmente el problema ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y ésta haya pronunciado una recomendación que no haya sido cumplida debidamente por la autoridad a la que fue dirigida;
- III. Que la queja no implique que la Comisión Nacional se pronuncie sobre aspectos técnicos o científicos;
- IV. Que la queja se refiera a hechos concretos en los que se haya visto afectada una comunidad y no una persona en particular.

*Artículo 26.* En los casos a que se refieren las fracciones I y II del artículo anterior, solamente el quejoso ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente estará legitimado para acudir en segunda instancia ante la Comisión Nacional. La resolución que en segunda instancia tome la Comisión Nacional se basará exclusivamente en la revisión de los agravios que el quejoso haga valer contra la determinación que en primera instancia haya tomado la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Dicha resolución de segunda instancia tendrá la misma naturaleza y obligatoriedad de las que se envíen a las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, en los términos de los artículos 169 y 170 del presente Reglamento.

Cuando en casos extraordinarios la Comisión Nacional determine como indispensable la práctica de una investigación que no sea de carácter exclusivamente jurídico, solicitará el auxilio de organismos técnicos especializados.

*Artículo 27.* Cuando la Comisión Nacional reciba un escrito de queja que resulte de la competencia de una Comisión Estatal de Derechos Humanos,

enviará al quejoso el correspondiente acuse de recibo y, sin admitir la instancia, la turnará a la Comisión Estatal respectiva, notificando de ello al quejoso a fin de que éste dé a su queja el seguimiento que corresponda.

*Artículo 28.* Cuando en un mismo hecho o circunstancia estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación como de las Entidades Federativas o Municipios, la competencia se surtirá en favor de la Comisión Nacional.

En el supuesto del párrafo que antecede, la Comisión Nacional enviará a la respectiva Comisión estatal una notificación sobre la admisión de la instancia de la queja de mérito, con el fin de que esta última no radique la misma queja en su aspecto local o municipal.

*Artículo 29.* Cuando se presenten ante la Comisión Nacional quejas por violaciones a los Derechos Humanos de comunidades indígenas que evidencien patrones sistemáticos de transgresión de tales Derechos, la Comisión Nacional conocerá de dichas quejas. En estos casos, la Comisión Nacional, con independencia de la forma de solución de cada expediente, podrá expedir un pronunciamiento general sobre el problema planteado.

### TÍTULO III

#### ÓRGANOS Y ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LA COMISIÓN NACIONAL

#### Capítulo I Integración

*Artículo 30.* Los órganos de la Comisión Nacional son los siguientes:

- I. La Presidencia;
- II. El Consejo;
- III. Las Visitadurías Generales;
- IV. La Secretaría Ejecutiva, y
- V. La Secretaría Técnica del Consejo.

#### Capítulo II De la Presidencia

*Artículo 31.* La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional; está a cargo de un Presidente a quien corresponde realizar, en los términos establecidos por la Ley, las funciones directivas del Organismo del cual es su representante legal.

*Artículo 32.* Las Visitadurías Generales y la Secretaría Ejecutiva son órganos auxiliares de la Presidencia de la Comisión Nacional y realizarán sus funciones en los términos de la Ley y de acuerdo con las instrucciones que al efecto gire la propia Presidencia de la Comisión.

La Secretaría Técnica del Consejo también auxiliará a la Presidencia de la Comisión en los términos de este Reglamento.

*Artículo 33.* El nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional; los requisitos que deba reunir para ocupar el cargo; la duración en el cargo; el procedimiento de destitución y el régimen jurídico que como funcionario le es aplicable, son los que se establecen en los artículos 9o., 10, 11, 12, 13 y 14 de la Ley.

*Artículo 34.* Durante las ausencias temporales del Presidente de la Comisión Nacional, sus funciones y su representación legal serán cubiertas por el Primer Visitador General y, si él también se encontrara ausente, lo será por el Segundo Visitador General o, en su caso, el Tercero.

*Artículo 35.* Para el despacho de los asuntos que directamente corresponden a la Presidencia de la Comisión Nacional, ésta contará con el apoyo de las dependencias siguientes:

- I. Una Dirección General de Quejas y Orientación;
- II. Una Dirección General de Administración;
- III. Una Dirección General de Comunicación Social;
- IV. Una Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones;
- V. Una Contraloría Interna, y
- VI. Las demás que se establezcan en los correspondientes acuerdos administrativos.

El Presidente de la Comisión Nacional contará con el apoyo de la Secretaría Particular y de la Coordinación de Asesores.

*Artículo 36.* Con las excepciones establecidas en la Ley y en este Reglamento, corresponde al Presidente de la Comisión Nacional nombrar y remover libre y discrecionalmente a todo el personal del Organismo, con apego a lo dispuesto por las fracciones VII y IX del apartado B del artículo 123 constitucional.

*Artículo 37.* La Dirección General de Quejas y Orientación tendrá las siguientes funciones:

- I. Recibir y registrar las quejas por presuntas violaciones a Derechos Humanos que se presenten directamente por los quejosos o agraviados en las oficinas de la Comisión Nacional;
- II. Recibir y registrar las quejas por presuntas violaciones a Derechos Humanos que lleguen a la Comisión Nacional mediante correspondencia, incluyendo carta, telegrama o telefax, y acusar recibo de su recepción;

- III. Despachar toda la correspondencia concerniente a la atención de las quejas, tanto de la que deba enviarse a autoridades, quejosos o agraviados, así como recabar los correspondientes acuses de recepción;
- IV. Realizar las labores de orientación al público cuando de la queja que directamente se presente se desprenda fehacientemente que no se trata de violaciones a Derechos Humanos. La orientación deberá realizarse de modo tal, que a la persona atendida se le expliquen la naturaleza de su problema y las posibles formas de solución, y se le proporcionen los datos del funcionario público ante quien puede acudir; así como el domicilio y, en su caso, teléfono de este último;
- V. Asignar número de expediente a las quejas presuntamente violatorias de Derechos Humanos y registrarlas en el banco de datos automatizado que al efecto se establezca;
- VI. Turnar, en el estricto orden que les corresponda, a las Visitadurías Generales, inmediatamente después de que se hayan registrado, los correspondientes expedientes de queja, de acuerdo con el procedimiento que señala el artículo 62 del presente Reglamento;
- VII. Operar y administrar el banco de datos en el que se registren —desde la recepción de la queja hasta la conclusión del expediente de cada caso— todas las acciones llevadas a cabo por la Comisión Nacional;
- VIII. Presentar al Presidente de la Comisión Nacional los informes periódicos y los proyectos anuales sobre el avance en la tramitación de las quejas, de acuerdo con la información que aparezca en la base de datos;
- IX. Coordinar sus labores con los responsables de las Visitadurías Generales, otorgando y solicitando los informes que resulten indispensables;
- X. Informar a los quejosos los datos generales sobre los avances de los expedientes de queja, realizando tal función en coordinación con los Visitadores Generales;
- XI. Administrar el Archivo General de la Comisión Nacional en cuanto a los expedientes de queja;
- XII. Turnar a los órganos o dependencias administrativas de la Comisión Nacional la correspondencia a ellos dirigida y que se reciba en las oficinas de la Comisión Nacional;
- XIII. Las demás que le encomiende el Presidente de la Comisión Nacional.

*Artículo 38.* Para el cumplimiento de sus funciones la Dirección General de Quejas y Orientación, contará con:

- I. Una Dirección de Área de Quejas y Orientación;
- II. Una Coordinación de Procedimientos Internos;
- III. Una Coordinación de Archivo y Correspondencia;
- IV. Una Coordinación de Informática;

- V. Una Oficialía de Partes, y
- VI. Las demás que al efecto establezca el Presidente de la Comisión Nacional, previa aprobación del Consejo.

*Artículo 39.* La Dirección General de Administración tendrá las siguientes funciones:

- I. Atender las necesidades administrativas de las unidades de la Comisión Nacional, de acuerdo con los lineamientos generales fijados por el Consejo y por el Presidente del Organismo;
- II. Establecer, con la aprobación del Presidente de la Comisión Nacional, las políticas, normas, criterios, sistemas y procedimientos para la administración de los recursos humanos, financieros y materiales del Organismo y la prestación de servicios generales de apoyo;
- III. Coordinar la formulación del programa operativo anual y del proyecto de presupuesto de la Comisión Nacional y vigilar su cumplimiento de acuerdo con la aprobación del Consejo;
- IV. Dirigir el diseño, desarrollo e implantación del Manual de Organización General y los demás manuales e instructivos de organización, procedimientos y servicios;
- V. Autorizar las adquisiciones de acuerdo con los preceptos legales y los lineamientos que fijen el Consejo y el titular de la Comisión Nacional;
- VI. Conservar y custodiar los bienes muebles e inmuebles de la Comisión Nacional, conforme a los lineamientos que al efecto se dicten y llevar el registro y control de los mismos;
- VII. Establecer y operar el sistema de Informática de la Comisión Nacional, y
- VIII. Las demás funciones que las disposiciones legales y reglamentarias le atribuyan, así como aquellas que le confiera el titular de la Comisión Nacional.

*Artículo 40.* Para el cumplimiento de sus funciones, la Dirección General de Administración contará con:

- I. Una Dirección Operativa;
- II. Una Dirección de Cómputo.

*Artículo 41.* La Dirección General de Comunicación Social tendrá las siguientes funciones:

- I. Auxiliar al titular de la Comisión Nacional en la conducción de las políticas de comunicación social y divulgación del Organismo y en sus relaciones con los medios de información;

- II. Elaborar materiales audiovisuales para dar a conocer a la sociedad las funciones y actividades de la Comisión Nacional;
- III. Mantener un contacto permanente con los representantes de los medios de comunicación social, con el fin de tenerlos informados sobre las acciones que la Comisión Nacional pretenda difundir;
- IV. Coordinar las reuniones de prensa del Presidente y demás funcionarios de la Comisión Nacional;
- V. Las demás que al efecto establezca el Presidente de la Comisión Nacional.

*Artículo 42.* Para el cumplimiento de sus funciones, la Dirección General de Comunicación Social contará con:

- I. Una Dirección de Información.
- II. Una Dirección de Programas de Divulgación.

*Artículo 43.* La Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones tendrá a su cargo las siguientes funciones:

- I. Registrar en una base de datos automatizada cada una de las Recomendaciones expedidas por la Comisión Nacional;
- II. Registrar en la misma base de datos los informes respecto de la aceptación, en su caso, de las Recomendaciones y los concernientes a los avances que se den en su cumplimiento;
- III. Informar al Presidente de la Comisión Nacional sobre el avance en el cumplimiento de cada una de las Recomendaciones, hasta que se consideren totalmente cumplidas;
- IV. Preparar los proyectos de informes que el Presidente de la Comisión Nacional deba enviar a las autoridades, sobre el estado que guarde el cumplimiento de cada una de las Recomendaciones;
- V. Solicitar informes adicionales a las autoridades a quienes se dirigió una Recomendación, a fin de que precisen datos o aporten otros elementos para poder evaluar el grado de cumplimiento;
- VI. Informar a los quejosos que lo soliciten respecto del cumplimiento de las recomendaciones correspondientes;
- VII. Coordinar su trabajo de evaluación del cumplimiento de las Recomendaciones con los Visitadores Generales y los adjuntos que hubiesen preparado los proyectos respectivos y solicitar a éstos, en su caso, la práctica de diligencias que fueren necesarias a fin de verificar la información recibida;
- VIII. Las demás que al efecto establezca el Presidente de la Comisión Nacional.

*Artículo 44.* La Contraloría Interna tendrá a su cargo las siguientes funciones:

- I. Observar y vigilar el cumplimiento por parte de los órganos y estructura administrativa de la Comisión Nacional, de las normas de control, fiscalización y evaluación;
- II. Supervisar el cumplimiento de los lineamientos generales y sistemas y procedimientos administrativos por parte de las dependencias de la Comisión Nacional;
- III. Vigilar que las erogaciones del Organismo se ajusten a los presupuestos autorizados;
- IV. Instrumentar las normas complementarias en materia de Control, así como realizar las auditorías o revisiones que se requieran a las dependencias de la Comisión Nacional, y proponer y vigilar la aplicación de las medidas correctivas y observaciones que correspondan;
- V. Recibir y atender las quejas y denuncias respecto de los servidores públicos de la Comisión Nacional; practicar investigaciones sobre sus actos; fincar, en su caso, las responsabilidades a que haya lugar y aplicar, por acuerdo del Presidente de la Comisión Nacional, las sanciones que procedan;
- VI. Las demás funciones que le atribuyan las disposiciones legales y reglamentarias, así como aquellas que le confiera el Presidente del Organismo.

*Artículo 45.* La Secretaría Particular y la Coordinación de Asesores del Presidente de la Comisión Nacional tendrán las funciones que éste establezca y contarán con el personal de apoyo que sea necesario.

### Capítulo III Del Consejo

*Artículo 46.* El Consejo tendrá competencia para establecer los lineamientos generales de actuación y los programas anuales de trabajo del Organismo. Las funciones del Consejo son las que se establecen en el artículo 19 de la Ley.

El Presidente de la Comisión Nacional lo será también del Consejo. Los cargos de los demás miembros del Consejo serán honorarios. A excepción de su Presidente, cada año deberá ser sustituido el miembro del Consejo de mayor antigüedad.

*Artículo 47.* El nombramiento de los miembros del Consejo, los requisitos para su designación, las formas de sustituirlos y el régimen legal que les es aplicable, son los que establecen los artículos 17 y 18 de la Ley.

*Artículo 48.* La aprobación del Reglamento Interno así como sus reformas son competencia del Consejo.

*Artículo 49.* Cuando se requiera de la interpretación de cualquier disposición del presente Reglamento o de aspectos que éste no prevea, el Presidente de la Comisión Nacional lo someterá a la consideración del Consejo para que éste dicte el acuerdo respectivo.

*Artículo 50.* Los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional que apruebe el Consejo, y que no estén previstos en este Reglamento, se establecerán mediante declaraciones, acuerdos o tesis, mismos que serán publicados en la Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

*Artículo 51.* Las sesiones ordinarias del Consejo se celebrarán cuando menos una vez al mes de acuerdo con el calendario que señale el propio Consejo.

*Artículo 52.* Se podrá convocar a Sesiones Extraordinarias del Consejo, por el Presidente de la Comisión Nacional, o mediante la solicitud de tres de sus miembros, cuando estimen que haya razones de importancia para ello.

*Artículo 53.* De cada una de las sesiones ordinarias o extraordinarias del Consejo, se levantará un acta general, en la que se asiente una síntesis de las intervenciones de cada consejero y de los funcionarios administrativos que a ellas asistan. Igualmente, se transcribirán los acuerdos o tesis que hayan sido aprobados.

Las actas serán aprobadas, en su caso, por el Consejo en la sesión ordinaria inmediatamente posterior.

*Artículo 54.* Para la realización de las sesiones ordinarias o extraordinarias, el Secretario Técnico del Consejo enviará a los consejeros, por lo menos con setenta y dos horas de anticipación, el citatorio y el orden del día previsto para la sesión, así como todos los materiales que por su naturaleza deban ser estudiados por los consejeros antes de llevar a cabo la misma.

*Artículo 55.* Se requerirá como quórum para llevar a cabo la sesión del Consejo, la asistencia de cuando menos la mitad de los miembros del Consejo. Transcurrida media hora de la fijada para el inicio de la sesión, ésta comenzará válidamente con los miembros presentes. Las decisiones del Consejo se tomarán por la mayoría de votos de los miembros presentes.

Durante el desarrollo de las sesiones ordinarias del Consejo, los Visitadores Generales informarán a éste, en términos numéricos, sobre las quejas recibidas en el mes correspondiente; los expedientes que fueron concluidos y sus causas; las Recomendaciones y los documentos de no responsabilidad expedidos; las personas atendidas para efectos de orientación y cualquier otro aspecto que resulte importante a juicio de los consejeros.

*Artículo 56.* El Consejo de la Comisión Nacional contará con un Secretario Técnico que será designado en los términos establecidos por el artículo 18, segundo párrafo, de la Ley. El Secretario Técnico acordará directamente con el Presidente de la Comisión Nacional.



*Artículo 57.* La Secretaría Técnica del Consejo tendrá las siguientes funciones:

- I. Proponer el proyecto de acta de las sesiones ordinarias y extraordinarias que el Consejo celebre;
- II. Remitir oportunamente a los consejeros los citatorios, órdenes del día y material indispensable para realizar las sesiones ordinarias y extraordinarias;
- III. Brindar a los consejeros el apoyo necesario para el mejor cumplimiento de sus responsabilidades;
- IV. Organizar el material y supervisar la elaboración de la Gaceta de la Comisión Nacional;
- V. Coordinar la edición de las publicaciones que realice la Comisión Nacional;
- VI. Supervisar las actividades de distribución y comercialización de las publicaciones;
- VII. Diseñar y ejecutar los programas de capacitación en materia de Derechos Humanos;
- VIII. Promover y fortalecer las relaciones con las organizaciones no gubernamentales pro Derechos Humanos en el país;
- IX. Promover el estudio y enseñanza de los Derechos Humanos dentro del sistema educativo nacional;
- X. Las demás que al efecto establezcan el Presidente o el Consejo de la Comisión Nacional.

*Artículo 58.* Para el cumplimiento de sus funciones, la Secretaría Técnica contará con:

- I. Una Dirección de Capacitación;
- II. Una Dirección de Publicaciones, y
- III. El personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

#### Capítulo IV De las Visitadurías Generales

*Artículo 59.* La Comisión Nacional de Derechos Humanos contará con tres Visitadurías Generales.

El Visitador General será el titular de cada una de tales Visitadurías y será designado y removido de manera libre por el Presidente de la Comisión Na-

cional. Los requisitos para ser Visitador General son los que establece el artículo 23 de la Ley. El régimen legal al que quedan sujetos los Visitadores Generales es el que se establece en los artículos 12 y 13 de la Ley.

*Artículo 60.* Las funciones de las Visitadurías Generales son las que señala el artículo 24 de la Ley.

*Artículo 61.* Las Visitadurías Generales serán designadas de la manera siguiente: Primera Visitaduría General, Segunda Visitaduría General y Tercera Visitaduría General. La Primera y la Segunda Visitadurías Generales conocerán de quejas por presuntas violaciones a Derechos Humanos de cualquier naturaleza jurídica, con excepción de las que se refieran a asuntos penitenciarios o cometidas dentro de los centros de reclusión, de las que conocerá, exclusivamente, la Tercera Visitaduría General.

*Artículo 62.* La Primera Visitaduría General tendrá a su cargo la tramitación de los expedientes de queja a los que la Dirección General de Quejas y Orientación haya asignado un número impar. La Segunda Visitaduría General tendrá a su cargo la tramitación de los expedientes de queja a los que la misma Dirección General haya asignado un número par.

El Presidente de la Comisión Nacional podrá acordar que un expediente determinado sea conocido por una Visitaduría General, con independencia del número de expediente o si una Visitaduría General llegare a retrasarse en el desahogo de las quejas, que la otra la apoye con un número determinado de expedientes de queja.

*Artículo 63.* Con independencia del desarrollo del Programa de Quejas, la Primera y la Segunda Visitadurías Generales tendrán a su cargo los Programas Especiales que, de acuerdo con el plan anual de labores, les asigne el Presidente de la Comisión Nacional.

*Artículo 64.* La Tercera Visitaduría General para Asuntos Penitenciarios supervisará los Derechos Humanos en los centros de reclusión del país, tanto de adultos como de menores, sin necesidad de que medie queja alguna. Asimismo, formulará los estudios y las propuestas tendentes al mejoramiento del sistema penitenciario nacional.

*Artículo 65.* La Primera y la Segunda Visitadurías Generales contarán, cada una de ellas, con:

- I. Una Dirección General;
- II. Tres Direcciones de Área;
- III. Una Coordinación de Procedimientos Internos;
- IV. Coordinaciones de Programas Especiales;
- V. Los visitadores adjuntos, y
- VI. El personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

*Artículo 66.* La Tercera Visitaduría General para Asuntos Penitenciarios contará con:

- I. Una Dirección General;
- II. Una Dirección de Área;
- III. Una Coordinación de Procedimientos Internos;
- IV. Los visitadores adjuntos, y
- V. El personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

*Artículo 67.* El Presidente de la Comisión Nacional podrá delegar en uno o más de los Visitadores Generales la facultad de presentar denuncias penales cuando ello fuere necesario.

*Artículo 68.* Tendrán el carácter de visitadores adjuntos los miembros del personal profesional que laboren en las Visitadurías Generales, que reciban el nombramiento específico como tales, encargados de la integración de los expedientes de queja y de su consecuente investigación, incluidos los peritos en medicina, medicina forense, criminología y otros que resulten necesarios para el trabajo de la Comisión Nacional.

Los Directores Generales, los Directores de Área, los Coordinadores de Programas Especiales, los Coordinadores de Procedimientos Internos adscritos a las Visitadurías Generales, así como el Director General de Quejas y Orientación, serán considerados como visitadores adjuntos para los efectos del artículo 16 de la Ley y, consecuentemente, en sus actuaciones tendrán fe pública.

*Artículo 69.* Para ser visitador adjunto se requiere:

- I. Tener un título profesional legalmente expedido;
- II. Ser ciudadano mexicano;
- III. Ser mayor de 21 años de edad, y
- IV. Tener la experiencia necesaria, a juicio de los Visitadores Generales, para el desempeño de las funciones correspondientes.

*Artículo 70.* Los visitadores adjuntos serán designados por el Presidente de la Comisión Nacional a propuesta de los Visitadores Generales.

*Artículo 71.* Las Direcciones Generales de Visitaduría serán auxiliares del Visitador General, actuarán bajo su estricta supervisión y tendrán las siguientes funciones:

- I. Suscribir, por acuerdo del Visitador General correspondiente, las solicitudes de información que se formulen a las distintas autoridades o servidores públicos;

- II. Suscribir, por acuerdo del Visitador General correspondiente, los escritos dirigidos a los quejosos y agraviados, con el fin de que precisen o amplíen las quejas, aporten documentos necesarios o presenten pruebas;
- III. Revisar los acuerdos de calificación que realicen los visitadores adjuntos y suscribir por instrucciones del Visitador General los acuerdos de admisión de la instancia;
- IV. Dirigir los equipos de investigación que se integren para documentar los expedientes de queja;
- V. Coordinar el trabajo de las Direcciones de Área de las Visitadurías Generales;
- VI. Entrevistar a los quejosos que tengan dudas o reclamaciones respecto del tratamiento que se le esté dando a sus respectivos expedientes;
- VII. Ejecutar las determinaciones de los Visitadores Generales respecto de los trabajos de conciliación que con las distintas autoridades se practiquen;
- VIII. Presentar mensualmente al Visitador General correspondiente los informes que se le soliciten sobre el desarrollo de las quejas;
- IX. Revisar los proyectos de Recomendación o documentos de no responsabilidad que presenten a su consideración los Directores de Área; y
- X. Las demás que les sean encomendadas por el Presidente de la Comisión Nacional o por sus respectivos Visitadores Generales.

*Artículo 72.* Los Directores de Área de las Visitadurías Generales serán los responsables inmediatos de dirigir a los equipos de investigación, y sus funciones específicas se determinarán en el manual de organización de la Comisión Nacional.

## Capítulo V De la Secretaría Ejecutiva

*Artículo 73.* El Secretario Ejecutivo será designado de manera libre por el Presidente de la Comisión Nacional. Los requisitos para ocupar el cargo son los que establece el artículo 21 de la Ley.

*Artículo 74.* Las funciones de la Secretaría Ejecutiva son las que establece el artículo 22 de la Ley, y para el despacho de los asuntos que le corresponden, contará con:

- I. Una Dirección General;
- II. Dos Direcciones de Área;
- III. El personal técnico, profesional y administrativo que le sea asignado; y
- IV. Las demás que determine el Presidente de la Comisión Nacional.

*Artículo 75.* Las Visitadurías Generales podrán solicitar el auxilio de la Secretaría Ejecutiva cuando quienes hayan presentado una queja ante la Comisión Nacional radiquen fuera del país y resulte necesario la práctica de diligencias o el requerimiento de informes.

*Artículo 76.* Las consultas que la Secretaría de Relaciones Exteriores formule a la Comisión Nacional sobre el estado de una queja determinada, serán contestadas por la Secretaría Ejecutiva. También dará respuesta a las comunicaciones que se reciban del extranjero.

*Artículo 77.* Los estudios legislativos y las propuestas de esa naturaleza realizados por la Secretaría Ejecutiva, sólo se harán en aquellas materias de la exclusiva competencia de la Comisión Nacional.

#### TÍTULO IV

#### DEL PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

#### Capítulo I

#### De la presentación de la queja

*Artículo 78.* Toda queja que se dirija a la Comisión Nacional deberá presentarse mediante escrito con la firma o huella digital del interesado. Dicho escrito deberá contener, como datos mínimos de identificación, el nombre, los apellidos, el domicilio y, en su caso, un número telefónico de la persona que presuntamente ha sido o está siendo afectada en sus Derechos Humanos y de la persona que presente la queja.

Sólo en casos urgentes podrá admitirse una queja no escrita que se formule por cualquier medio de comunicación electrónica, inclusive por teléfono. En esos supuestos únicamente se requerirá contar con los datos mínimos de identificación a que alude el párrafo anterior y se levantará acta circunstanciada de la queja por parte del funcionario de la Comisión Nacional que la reciba.

*Artículo 79.* Se considerará anónima una queja que no esté firmada, no contenga huella digital o no cuente con los datos de identificación del quejoso. Esa situación se hará saber, si ello es posible, al quejoso para que ratifique la queja dentro de los tres días siguientes a su presentación, contados a partir del momento en que el quejoso reciba la comunicación de la Comisión Nacional de que debe subsanar la omisión. De preferencia, la comunicación al quejoso se hará vía telefónica, en cuyo caso se levantará el acta circunstanciada por parte del funcionario de la Comisión Nacional que hizo el requerimiento telefónico.

De no contar con número telefónico, el requerimiento para ratificar la queja se hará por cualquier otro medio de comunicación, sea telefax, telegrama o

correo certificado. En cualquier supuesto, el término de los tres días se contará a partir del correspondiente acuse de recepción o del momento en que se tenga la certeza de que el quejoso recibió el requerimiento para ratificar la queja.

*Artículo 80.* De no ratificarse la queja en el plazo señalado en el artículo anterior, se tendrá por no presentado el escrito de queja y se enviará al archivo. Esto no impedirá que la Comisión Nacional, de manera discrecional, determine investigar de oficio el motivo de queja, si a su juicio considera graves los actos presuntamente violatorios. Tampoco será impedimento para que el quejoso vuelva a presentar la queja con los requisitos de identificación debidamente acreditados y se admita la instancia correspondiente. Una queja que carezca de domicilio, teléfono o cualquier dato suficiente para la localización del quejoso, será enviada inmediatamente al archivo.

*Artículo 81.* Cuando un quejoso solicite que su nombre se mantenga en estricta reserva, la Comisión Nacional evaluará los hechos y, discrecionalmente, determinará si de oficio inicia la investigación de la misma.

*Artículo 82.* De recibirse dos o más quejas por los mismos actos u omisiones que se atribuyan a la misma autoridad o servidor público, se acordará su acumulación en un solo expediente. El acuerdo respectivo será notificado a todos los quejosos en los términos del artículo 93 del presente Reglamento.

Igualmente procederá la acumulación de quejas en los casos en que sea estrictamente necesaria para no dividir la investigación correspondiente.

*Artículo 83.* La aplicación de las disposiciones del párrafo final del artículo 25 de la Ley, se sujetará a las normas siguientes:

- I. Se entiende por “organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas”, las personas morales dedicadas a la promoción, defensa y difusión de los Derechos Humanos. Se comprenden dentro de esas organizaciones los Organismos de colaboración y participación ciudadana o vecinal, que se constituyan conforme a la legislación de la materia.
- II. No será necesario acreditar la constitución legal de las organizaciones no gubernamentales ni la personalidad y facultades de quienes ocurren por ellas. Cuando la Comisión Nacional tenga dudas al respecto, podrá solicitar a los comparecientes la documentación respectiva, sin que ello obste para que la queja continúe su tramitación. Si dentro del plazo que al efecto se le señale, no se acreditan las circunstancias anteriores, la denuncia se tendrá por interpuesta a título personal por quien o quienes la hayan suscrito. Del mismo modo, la queja de cualquier organización no constituida legalmente, se entenderá promovida sólo por la o las personas que aparezcan suscribiéndola.
- III. Entre los casos que las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas pueden formular denuncias ante la Comisión Nacional, se

comprenden las violaciones a los Derechos Humanos en los centros de reclusión de adultos y de menores.

*Artículo 84.* La excepción a que se refiere el artículo 26 de la Ley para la presentación de la queja, procederá mediante resolución razonada del Visitador General cuando se trate de:

- I. Infracción grave a los derechos fundamentales de la persona a la libertad y a la vida, así como a la integridad física y psíquica.
- II. Violaciones de lesa humanidad, esto es, cuando las anteriores infracciones atenten en contra de una comunidad o grupo social en su conjunto.

*Artículo 85.* La Comisión Nacional podrá radicar de oficio quejas por presuntas violaciones a Derechos Humanos. Para ello será indispensable que así lo acuerde el Presidente de la Comisión por sí o a propuesta de los Visitadores Generales.

La queja radicada de oficio seguirá, en lo conducente, el mismo trámite que las quejas radicadas a petición de los particulares.

*Artículo 86.* En el caso del artículo 31 de la Ley, la identificación de las autoridades o servidores públicos cuyos actos y omisiones considere el quejoso que hubieren afectado sus derechos fundamentales, se intentará realizar por la Comisión Nacional durante el curso de la investigación de la queja, valiéndose de los medios a su alcance, con aquellos que las autoridades deberán poner a su disposición y con la participación que al quejoso le corresponda.

*Artículo 87.* Para los efectos del artículo 37 de la Ley, será de treinta días naturales el lapso que deberá mediar entre los dos requerimientos al quejoso para que aclare la queja.

El plazo referido se contará a partir de la fecha del acuse de recibo del primer requerimiento.

Si el quejoso no contesta dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha del acuse de recibo del segundo requerimiento, se enviará la queja sin más trámite al archivo por falta de interés del propio quejoso.

*Artículo 88.* La correspondencia que los internos de cualquier centro de reclusión envíen a la Comisión Nacional no podrá ser objeto de censura de ningún tipo y deberá ser remitida sin demora por los encargados del centro respectivo.

Asimismo, no podrán ser objeto de escucha o interferencia las conversaciones que se establezcan entre funcionarios de la Comisión Nacional y los internos de algún centro de reclusión, ya sea de adultos o de menores.

*Artículo 89.* No se admitirán quejas notoriamente improcedentes o infundadas, esto es, aquéllas en las que se advierta mala fe, carencia de fundamen-

to o inexistencia de pretensión, lo cual se notificará al quejoso. En estos casos no habrá lugar a apertura de expediente.

Tampoco se radicarán como quejas aquellos escritos que no vayan dirigidos a la Comisión Nacional, en los que no se pida de manera expresa la intervención de este Organismo.

## Capítulo II De la calificación de la queja

*Artículo 90.* Una vez que el escrito de queja haya sido recibido, registrado, asignado número de expediente y se haya acusado recibo de la queja por la Dirección General de Quejas y Orientación, ésta lo turnará de inmediato a la Visitaduría General correspondiente para los efectos de su calificación.

*Artículo 91.* Inmediatamente que sea recibido el expediente de queja en la Visitaduría General correspondiente, la Coordinación de Procedimientos Internos lo asignará a uno de los visitadores adjuntos, el que, en un plazo máximo de tres días hábiles, hará saber al Director General de Visitaduría la propuesta de calificación que proceda.

*Artículo 92.* El correspondiente Director General de Visitaduría suscribirá el acuerdo de calificación, que podrá ser:

- I. Presunta violación a Derechos Humanos;
- II. Incompetencia de la Comisión Nacional para conocer de la queja;
- III. Incompetencia de la Comisión Nacional con la necesidad de realizar orientación jurídica;
- IV. Acuerdo de calificación pendiente, cuando la queja no reúna los requisitos legales o reglamentarios, o ésta sea confusa.

*Artículo 93.* Cuando la queja haya sido calificada como presuntamente violatoria de Derechos Humanos, el Director General de la Visitaduría a la que le haya correspondido conocer de la queja, enviará al quejoso un acuerdo de admisión de la instancia, en la que se le informará sobre el resultado de la calificación, el nombre del visitador adjunto encargado del expediente y su teléfono. Asimismo le invitará a mantener comunicación con dicho visitador adjunto durante la tramitación del expediente.

El acuerdo de admisión de la instancia deberá contener la prevención a que se refiere el artículo 32 de la Ley.

*Artículo 94.* Cuando la queja haya sido calificada como de incompetencia de la Comisión Nacional, el Visitador General enviará al quejoso el acuerdo respectivo en el que, con toda claridad, se señalará la causa de incompetencia



y sus fundamentos constitucionales, legales y reglamentarios, de suerte tal que el quejoso tenga absoluta claridad sobre esa determinación.

*Artículo 95.* Cuando la queja haya sido calificada como de incompetencia, pero exista la posibilidad de orientar jurídicamente al quejoso, el Visitador General correspondiente enviará el respectivo documento de orientación en el que se explicará de manera breve y sencilla la naturaleza del problema y sus posibles formas de solución. En estos casos se señalará el nombre de la dependencia pública que deba atender al quejoso. A dicha dependencia pública se le enviará un oficio en el cual se señale que la Comisión Nacional ha orientado al quejoso y le pedirá que éste sea recibido para la atención de su problema. El Visitador General solicitará de esa dependencia un breve informe sobre el resultado de sus gestiones, mismo que se anexará al expediente respectivo.

*Artículo 96.* Cuando la queja haya sido determinada como pendiente de calificación, por no reunir los requisitos legales o reglamentarios o porque ésta sea imprecisa o ambigua, se procederá en los términos señalados por el artículo siguiente.

*Artículo 97.* El visitador adjunto tendrá la responsabilidad de integrar debidamente el expediente de queja y solicitará a las autoridades la información necesaria, así como al quejoso las aclaraciones o precisiones que correspondan; se hará llegar las pruebas conducentes y practicará las indispensables hasta contar con las evidencias adecuadas para resolver la queja. Una vez que se cuente con las evidencias necesarias, propondrá a su superior inmediato la fórmula de conclusión que estime pertinente.

*Artículo 98.* En la integración e investigación de los expedientes de queja, el visitador adjunto actuará bajo la supervisión de los Directores de Área, del Director General y del Visitador General, según el caso.

### Capítulo III De la tramitación de la queja

*Artículo 99.* Para los efectos del artículo 34 de la Ley, corresponderá exclusivamente al Presidente de la Comisión Nacional o a los Visitadores Generales la determinación de urgencia de un asunto que amerite reducir el plazo máximo de quince días concedido a una autoridad para que rinda su informe. En el correspondiente oficio de solicitud de información se razonarán someramente los motivos de urgencia.

En los casos de urgencia, independientemente del oficio de solicitud de información, el Presidente de la Comisión Nacional o los Visitadores Generales o adjuntos y los funcionarios de las Visitadurías deberán establecer de inmediato la comunicación telefónica con la autoridad señalada como responsable

o con su superior jerárquico, para conocer la gravedad del problema y, en su caso, solicitar las medidas necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas.

En el oficio en que se solicite la información, se deberá incluir el apercibimiento contemplado en el párrafo segundo del artículo 38 de la Ley.

*Artículo 100.* En los casos del artículo anterior y en todos aquéllos en que algún funcionario de la Comisión Nacional entable comunicación telefónica con cualquier autoridad respecto de una queja, se deberá levantar acta circunstanciada, la cual se integrará al expediente respectivo.

*Artículo 101.* Toda la documentación que remita la autoridad judicial, deberá estar certificada y debidamente foliada.

*Artículo 102.* La respuesta de la autoridad se podrá hacer del conocimiento del quejoso en aquellos casos en que exista una contradicción evidente en lo manifestado por el propio quejoso y la información de la autoridad; en que la autoridad pida al quejoso se presente para resarcirle la presunta violación y en todos los demás en que a juicio del Visitador General o visitador adjunto se haga necesario que el quejoso conozca el contenido de la respuesta de la autoridad.

En los casos anteriores se concederá al quejoso un plazo máximo de 30 días contados a partir del acuse de recibo, para que manifieste lo que a su derecho convenga. De no hacerlo en el plazo fijado, se ordenará el envío del expediente al archivo, siempre y cuando resulte evidente que la autoridad se ha conducido con verdad.

*Artículo 103.* En los casos en que un quejoso solicite expresamente la reapertura de un expediente o que se reciba información o documentación posterior al envío de un expediente al archivo, el visitador adjunto analizará el asunto en particular y presentará un acuerdo razonado al Visitador General para reabrir o para negar la reapertura del expediente.

En todo caso, la determinación correspondiente se hará del conocimiento del quejoso y de la autoridad señalada como responsable, si a ésta se le pidieron informes durante la integración del expediente.

*Artículo 104.* La Comisión Nacional no estará obligada a entregar ninguna de las constancias que obran en los expedientes de queja, sea a solicitud del quejoso o de la autoridad. Tampoco estará obligada a entregar ninguna de sus pruebas a la autoridad a la cual dirigió una Recomendación o a algún particular. Sin embargo, los Visitadores Generales, previo acuerdo con el Presidente de la Comisión Nacional, podrán determinar discrecionalmente si se accede a la solicitud respectiva.

*Artículo 105.* Para los efectos del artículo 50 de la Ley, la Comisión Nacional notificará a través de oficio dirigido al quejoso los resultados del expediente, con acuse de recibo.

Respecto de las Recomendaciones no procederá recurso alguno.

De recibirse escrito de inconformidad del quejoso sobre la forma de concluir el expediente o nueva documentación sobre el asunto de queja, se procederá conforme al artículo 103 del presente Reglamento.

*Artículo 106.* El Presidente de la Comisión Nacional, los Visitadores Generales y adjuntos tendrán fe pública en el desempeño de sus funciones.

Se entenderá por fe pública la facultad de autenticar documentos preexistentes o declaraciones y hechos que tengan lugar o estén aconteciendo en presencia de dichos funcionarios, sin perjuicio del valor probatorio que en definitiva se les atribuya de conformidad con las normas del artículo 41 de la Ley.

Las declaraciones y hechos a que alude el párrafo anterior, se harán constar en el acta circunstanciada que al efecto levantará el funcionario correspondiente.

*Artículo 107.* Durante la fase de investigación de una queja, los Visitadores Generales, los adjuntos o los funcionarios que sean designados al efecto, podrán presentarse a cualquier oficina administrativa o centro de reclusión para comprobar cuantos datos fueren necesarios; hacer las entrevistas personales pertinentes, sea con autoridades o con testigos, o proceder al estudio de los expedientes o documentación necesarios. Las autoridades deberán dar las facilidades que se requieran para el buen desempeño de las labores de investigación y permitir el acceso a la documentación o a los archivos respectivos.

En caso de que la autoridad estime con carácter reservado la documentación solicitada, se estará a lo dispuesto por el artículo 68 de la Ley.

La falta de colaboración de las autoridades a las labores de los funcionarios de la Comisión Nacional podrá ser motivo de la presentación de una protesta ante su superior jerárquico en su contra, independientemente de las responsabilidades administrativas a que haya lugar y de la solicitud de amonestación a la que alude el artículo 73 de la Ley.

*Artículo 108.* Se podrá requerir hasta por dos ocasiones a la autoridad a la que se corrió traslado de la queja para que rinda el informe o envíe la documentación solicitada. El lapso que deberá correr entre los dos requerimientos será de quince días contados a partir del acuse de recibo.

Los dos requerimientos procederán tanto en el caso de que la autoridad no rinda el informe, como para el supuesto de que lo rinda pero no envíe la documentación solicitada. De no recibir respuesta, el Visitador General podrá disponer que algún funcionario de la Comisión Nacional acuda a la oficina de la autoridad para hacer la investigación respectiva en los términos del artículo anterior.

Si del resultado de la investigación se acredita la violación a Derechos Humanos, la consecuencia inmediata será una Recomendación en la que se precise la falta de rendición del informe a cargo de la autoridad. En estos casos

no habrá posibilidad de amigable composición ni operará la prueba en contrario. El envío de la Recomendación no impedirá que la Comisión Nacional pueda solicitar la aplicación de las responsabilidades administrativas correspondientes en contra del funcionario respectivo.

Si al concluir la investigación no se acredita violación de Derechos Humanos alguna, se hará del conocimiento del quejoso y, en su caso, se le orientará. En esta específica situación, no habrá lugar a elaborar documento de no responsabilidad a la autoridad.

*Artículo 109.* Cuando una autoridad o servidor público federal deje de dar respuesta a los requerimientos de información de la Comisión Nacional en más de dos ocasiones diferentes, el caso será turnado a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a fin de que, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se instaure el procedimiento administrativo que corresponda y se impongan las sanciones que resulten aplicables.

*Artículo 110.* Cuando ocurra la situación descrita en el artículo anterior, la Comisión Nacional solicitará al superior jerárquico del funcionario moroso que le imponga una amonestación pública con copia para su expediente, de acuerdo con el procedimiento legal que corresponda.

*Artículo 111.* Para el efecto de documentar debidamente las evidencias en un expediente de queja instaurado por presuntas violaciones a Derechos Humanos, la Comisión Nacional podrá solicitar la rendición y desahogar todas aquellas pruebas que resulten indispensables, con la sola condición de que éstas estén previstas como tales en el orden jurídico mexicano.

*Artículo 112.* Para los efectos del artículo 40 de la Ley, se entienden por medidas precautorias o cautelares todas aquellas acciones o abstenciones previstas como tales en el orden jurídico mexicano y que el Visitador General solicite a las autoridades competentes para que, sin sujeción a mayores formalidades, se conserve o restituya a una persona en el goce de sus Derechos Humanos.

*Artículo 113.* El Visitador General podrá requerir a las autoridades para que adopten medidas precautorias o cautelares ante las noticias de la violación reclamada, cuando ésta se considere grave y sin necesidad de que estén comprobados los hechos u omisiones aducidos, constituyendo razón suficiente el que, de ser ciertos los mismos, resulte difícil o imposible la reparación del daño causado o la restitución al agraviado en el goce de sus Derechos Humanos.

Las medidas precautorias o cautelares solicitadas se notificarán a los titulares de las áreas o a quienes los sustituyan en sus funciones, utilizando a tal efecto cualquier medio de comunicación escrita o electrónica. Las autoridades o servidores públicos a quienes se haya solicitado una medida precautoria o cautelar contarán con un plazo máximo de tres días para notificar a la Comisión Nacional si dicha medida ha sido aceptada. En caso de que la solici-

tud se realice vía telefónica, se estará a lo dispuesto en el artículo 100 de este Reglamento.

*Artículo 114.* Cuando siendo ciertos los hechos, la autoridad a la que se notifique el requerimiento de la Comisión Nacional para que decrete una medida cautelar o precautoria negare los mismos o no adoptare la medida requerida, esta circunstancia se hará notar en la Recomendación que se emita una vez realizadas las investigaciones a efecto de que se hagan efectivas las responsabilidades del caso. Cuando los hechos violatorios no resulten ciertos, las medidas solicitadas quedarán sin efecto.

*Artículo 115.* Las medidas precautorias o cautelares se solicitarán, cuando la naturaleza del caso lo amerite, por un plazo cierto que no podrá ser superior a 30 días. Durante este lapso, la Comisión Nacional deberá concluir el estudio de la queja y se pronunciará sobre el fondo del mismo.

*Artículo 116.* En el desempeño de sus funciones, los funcionarios de la Comisión Nacional estarán obligados a identificarse con la credencial que a su nombre se expida.

En caso de que algún funcionario hiciere uso indebido de la credencial, será sujeto a responsabilidad administrativa y, en su caso, penal. Para tal efecto, el Visitador General, luego de escuchar al funcionario implicado y previo acuerdo del Presidente de la Comisión Nacional, podrá imponer la sanción que corresponda o presentar la denuncia ante el Ministerio Público respectivo.

#### Capítulo IV De la conciliación

*Artículo 117.* Cuando una queja calificada como presuntamente violatoria de Derechos Humanos no se refiera a violaciones a los Derechos a la vida o a la integridad física o síquica o a otras que se consideren especialmente graves por el número de afectados o sus posibles consecuencias, la misma podrá sujetarse a un procedimiento de conciliación con las autoridades señaladas como presuntas responsables.

*Artículo 118.* En el supuesto señalado en el artículo anterior, el Visitador General correspondiente, de una manera breve y sencilla, presentará por escrito a la autoridad o servidor público la propuesta de conciliación del caso, siempre dentro del respeto a los Derechos Humanos que se consideren afectados, a fin de lograr una solución inmediata a la violación. Para este efecto, se deberá escuchar al quejoso.

*Artículo 119.* La autoridad o servidor público a quien se envíe una propuesta de conciliación, dispondrá de un plazo de quince días naturales para responder a la propuesta, también por escrito, y enviar las pruebas correspondientes.

Si durante los 90 días siguientes a la aceptación de la propuesta de conciliación, la autoridad no la hubiera cumplido totalmente, el quejoso lo podrá hacer saber a la Comisión Nacional para que, en su caso, dentro del término de 72 horas hábiles, contadas a partir de la interposición del escrito del quejoso, se resuelva sobre la reapertura del expediente, determinándose las acciones que correspondan.

*Artículo 120.* El visitador adjunto a quien corresponda el conocimiento de una queja susceptible de ser solucionada por la vía conciliatoria, inmediatamente dará aviso al quejoso o agraviado de esta circunstancia, aclarándole en qué consiste el procedimiento y sus ventajas. Asimismo, el visitador adjunto mantendrá informado al quejoso del avance del trámite conciliatorio hasta su total conclusión.

*Artículo 121.* Cuando la autoridad o servidor público correspondiente no acepte la propuesta de conciliación formulada por la Comisión Nacional, la consecuencia inmediata será la preparación del proyecto de Recomendación que corresponda.

*Artículo 122.* Durante el trámite conciliatorio, la autoridad o servidor público correspondiente podrán presentar a la Comisión Nacional las evidencias que consideren pertinentes para comprobar que en el caso particular no existen violaciones a Derechos Humanos o para oponer alguna o algunas causas de incompetencia de la propia Comisión Nacional.

## Capítulo V

### De las causas de conclusión de los expedientes de queja

*Artículo 123.* Los expedientes de queja que hubieran sido abiertos podrán ser concluidos por las siguientes causas:

- I. Por incompetencia de la Comisión Nacional para conocer de la queja planteada;
- II. Cuando por no tratarse de violaciones a Derechos Humanos se oriente jurídicamente al quejoso;
- III. Por haberse dictado la Recomendación correspondiente, quedando abierto el caso exclusivamente para los efectos del seguimiento de la Recomendación;
- IV. Por haberse enviado a la autoridad o servidor público señalado como responsable un documento de no responsabilidad;
- V. Por desistimiento del quejoso;
- VI. Por falta de interés del quejoso en la continuación del procedimiento;
- VII. Por haberse dictado anteriormente un acuerdo de acumulación de expedientes;

VIII. Por haberse solucionado la queja mediante los procedimientos de conciliación o durante el trámite respectivo.

*Artículo 124.* No se surte la competencia de la Comisión Nacional tratándose de:

- I. Los asuntos jurisdiccionales;
- II. Los conflictos entre particulares;
- III. Los asuntos laborales;
- IV. Los asuntos electorales;
- V. Las quejas extemporáneas;
- VI. Los asuntos de la competencia del Poder Judicial Federal;
- VII. Los asuntos de la competencia de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y en los cuales no se haya ejercitado la facultad de atracción a que se refiere el artículo 60 de la Ley;
- VIII. Los asuntos de naturaleza agraria, en los términos del artículo 17 del presente Reglamento;
- IX. Los asuntos ecológicos, en los términos del artículo 17 del presente Reglamento;
- X. Los asuntos que vulneren su autonomía y su autoridad moral de conformidad con el artículo 35 de la Ley;
- XI. Las consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

*Artículo 125.* En todas aquellas quejas en las que aparezca una causal de incompetencia de la Comisión Nacional, pero al propio tiempo resulte posible orientar jurídicamente al quejoso, se determinará siempre esta segunda opción para dar por concluido el expediente.

*Artículo 126.* Los expedientes de queja serán formalmente concluidos mediante la firma del acuerdo correspondiente del Visitador General a quien le haya correspondido conocer del asunto. En dicho acuerdo se establecerá con toda claridad la causa de conclusión del expediente y su fundamento legal y reglamentario.

*Artículo 127.* Los acuerdos de conclusión de los expedientes de queja serán firmados por el Visitador General una vez que se haya realizado la notificación correspondiente tanto al quejoso como a la autoridad o servidor público que hubiese estado involucrado.

*Artículo 128.* Sólo procederá notificar a la autoridad o servidor público que hubiese sido señalado como responsable de la conclusión de un expediente, cuando se le hubiere corrido traslado con la queja y solicitado los informes respectivos.

## Capítulo VI De las Recomendaciones

*Artículo 129.* Concluida la investigación y reunidos los elementos de convicción necesarios para probar la existencia de violaciones a Derechos Humanos, el visitador adjunto lo hará del conocimiento de su superior inmediato a fin de que se inicie la elaboración de la Recomendación correspondiente.

*Artículo 130.* La elaboración del proyecto de Recomendación se realizará por el visitador adjunto de acuerdo con los lineamientos que al efecto dicte el Visitador General, el Director General de Visitaduría o los respectivos directores de área. El visitador adjunto tendrá la obligación de consultar los precedentes que sobre casos análogos o similares haya resuelto la Comisión Nacional.

*Artículo 131.* El proyecto de Recomendación, una vez concluido, se presentará a la consideración del Visitador General respectivo para que se formulen todas las observaciones y consideraciones que resulten pertinentes. Cuando las modificaciones hayan sido incorporadas al texto del proyecto, el Visitador General lo presentará a la consideración del Presidente de la Comisión Nacional.

*Artículo 132.* El Presidente de la Comisión Nacional estudiará todos los proyectos de Recomendación que los Visitadores Generales presenten a su consideración, formulará las modificaciones, las observaciones y las consideraciones que resulten convenientes y, en su caso, suscribirá el texto de la Recomendación.

*Artículo 133.* Los textos de las Recomendaciones contendrán los siguientes elementos:

- I. Descripción de los hechos violatorios de Derechos Humanos;
- II. Enumeración de las evidencias que demuestran la violación a Derechos Humanos;
- III. Descripción de la situación jurídica generada por la violación a Derechos Humanos y del contexto en el que los hechos se presentaron;
- IV. Observaciones, adminiculación de pruebas y razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en los que se soporte la convicción sobre la violación de Derechos Humanos reclamada;
- V. Recomendaciones específicas, que son las acciones que se solicitan a la autoridad sean llevadas a cabo para efecto de reparar la violación a Derechos Humanos y sancionar a los responsables.

*Artículo 134.* Una vez que la Recomendación haya sido suscrita por el Presidente, ésta se notificará de inmediato a la autoridad o servidor público a la que vaya dirigida, a fin de que ésta tome las medidas necesarias para el cumplimiento de la Recomendación. La misma se dará a conocer a la opinión



pública varios días después de su notificación. Cuando las acciones solicitadas en la Recomendación no requieran de discreción para su cabal cumplimiento, éstas se podrán dar a conocer de inmediato a los medios de comunicación.

*Artículo 135.* Las Recomendaciones se publicarán ya sea de manera íntegra o una síntesis de la misma en la Gaceta de la Comisión Nacional, prevista en el artículo 14 de este Reglamento. Cuando la naturaleza del caso lo requiera, sólo el Presidente de la Comisión Nacional podrá disponer que ésta no sea publicada.

*Artículo 136.* Las Recomendaciones serán notificadas a los quejosos dentro de los siguientes seis días naturales a aquél en que la misma fue firmada por el Presidente de la Comisión Nacional.

*Artículo 137.* La autoridad o servidor público a quien se haya dirigido una Recomendación, dispondrá de un plazo de 15 días hábiles para responder si la acepta o no.

En caso negativo, así se hará del conocimiento de la opinión pública. En caso afirmativo dispondrá de un plazo de 15 días contados a partir del vencimiento del término del que disponía para responder sobre la aceptación, a fin de enviar las pruebas de que la Recomendación ha sido cumplida.

Cuando a juicio del destinatario de la Recomendación el plazo al que se refiere el artículo anterior para el envío de las pruebas de cumplimiento sea insuficiente, así lo expondrá de manera razonada al Presidente de la Comisión Nacional, estableciendo una propuesta de fecha límite para probar el cumplimiento total de la Recomendación.

*Artículo 138.* Se entiende que la autoridad o servidor público que haya aceptado una Recomendación, asume el compromiso de dar a ella su total cumplimiento.

*Artículo 139.* La Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones, al realizar esta función, reportará el estado de las Recomendaciones de acuerdo con las siguientes hipótesis:

- I. Recomendaciones no aceptadas;
- II. Recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento total;
- III. Recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento parcial;
- IV. Recomendaciones aceptadas, sin pruebas de cumplimiento;
- V. Recomendaciones aceptadas con cumplimiento insatisfactorio;
- VI. Recomendaciones aceptadas, en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento;
- VII. Recomendaciones en tiempo de ser contestadas;
- VIII. Recomendaciones aceptadas cuyo cumplimiento reviste características peculiares.

*Artículo 140.* Una vez expedida la Recomendación, la competencia de la Comisión Nacional consiste en dar seguimiento y verificar que ella se cumpla en forma cabal. En ningún caso tendrá competencia para intervenir con la autoridad involucrada en una nueva o segunda investigación, formar parte de una Comisión Administrativa o participar en una Averiguación Previa sobre el contenido de la Recomendación.

## Capítulo VII

### De los documentos de no responsabilidad

*Artículo 141.* Concluida la investigación y en caso de existir los elementos de convicción necesarios para demostrar la no existencia de violaciones a Derechos Humanos, o de no haberse acreditado éstos de manera fehaciente, el visitador adjunto lo hará del conocimiento de su superior inmediato a fin de que se inicie la elaboración del documento de no responsabilidad correspondiente.

*Artículo 142.* La formulación del proyecto de documento de no responsabilidad, y su consecuente aprobación, se realizará de acuerdo con los lineamientos que para los efectos de las Recomendaciones establecen los artículos 128 al 131 del presente Reglamento.

*Artículo 143.* Los textos de los documentos de no responsabilidad contendrán los siguientes elementos:

- I. Los antecedentes de los hechos que fueron alegados como violatorios de Derechos Humanos;
- II. Enumeración de las evidencias que demuestran la no violación de Derechos Humanos o la inexistencia de aquéllas en las que se soporta la violación;
- III. Análisis de las causas de no violación a Derechos Humanos;
- IV. Conclusiones.

*Artículo 144.* Los documentos de no responsabilidad serán de inmediato notificados a los quejosos y a las autoridades o servidores públicos a los que vayan dirigidos. Estos documentos serán publicados íntegramente en la Gaceta de la Comisión Nacional. También se podrán hacer del conocimiento de los medios de comunicación con las modalidades que establezca el Presidente de la Comisión Nacional.

*Artículo 145.* Los documentos de no responsabilidad que expide la Comisión Nacional se refieren a casos concretos cuyo origen es una situación específica. En consecuencia, dichos documentos no son de aplicación general y no eximen de responsabilidad a la autoridad respecto a otros casos de la misma índole.

*Artículo 146.* Cuando un quejoso de manera dolosa hubiese faltado a la verdad ante la Comisión Nacional, ésta, de acuerdo con la gravedad y circunstancias del caso, podrá presentar la denuncia penal correspondiente por el delito de falsedad de declaraciones rendidas a una autoridad distinta de la judicial.

## TÍTULO V DE LAS INCONFORMIDADES

*Artículo 147.* Las inconformidades a que se refiere el Capítulo IV del Título III de la Ley, se sustanciarán mediante dos recursos diferentes: el de queja y el de impugnación.

### Capítulo I Del recurso de queja

*Artículo 148.* Procede el recurso de queja ante la Comisión Nacional en los siguientes supuestos:

- I. Por las omisiones en que hubiera incurrido una Comisión Estatal de Derechos Humanos durante el tratamiento de una queja presuntamente violatoria de Derechos Humanos, siempre y cuando tal omisión hubiera causado un perjuicio grave al quejoso y que pueda tener efectos sobre el resultado final de la queja.
- II. Por la manifiesta inactividad de la Comisión Estatal de Derechos Humanos en el tratamiento de una queja presuntamente violatoria de Derechos Humanos.

*Artículo 149.* Para que la Comisión Nacional admita el recurso de queja, se requiere:

- I. Que el recurso sea interpuesto ante la Comisión Nacional;
- II. Que el recurso sea suscrito por la persona o personas que tengan el carácter de quejosos o agraviados en el procedimiento instaurado por la Comisión Estatal cuya omisión o inactividad se recurre;
- III. Que hayan transcurrido por lo menos seis meses desde la fecha de presentación de la queja ante la Comisión Estatal;
- IV. Que la Comisión Estatal, respecto del procedimiento de queja que se recurre, no haya dictado Recomendación alguna o establecido resolución definitiva sobre el mismo.

*Artículo 150.* El recurso de queja deberá ser presentado por escrito y en él se indicará con precisión la omisión o actitud de la Comisión Estatal que se recurre, con indicación de los agravios que genera al quejoso.

Igualmente, el quejoso deberá acompañar al escrito de queja las pruebas documentales con que cuente para fundamentar los agravios que exponga. En casos de urgencia, el recurso de queja podrá interponerse de manera verbal. El visitador adjunto al que le corresponda conocer del recurso prevendrá al quejoso para que lo presente por escrito dentro del término de tres días naturales, así como las pruebas documentales correspondientes.

*Artículo 151.* La Dirección General de Quejas y Orientación, al recibir un recurso de queja procederá de la siguiente manera:

- a) Registrará la queja en la base de datos correspondiente y le asignará un número de expediente. La numeración y los datos de identificación de los recursos de queja serán distintos a los de las quejas que corresponde conocer a la Comisión Nacional en primera instancia.
- b) Si el número de expediente del recurso de queja es impar, se turnará a la Primera Visitaduría General; si es par, se turnará a la Segunda Visitaduría General.
- c) Enviará al quejoso o agraviado el acuse de recibo del escrito de queja.

*Artículo 152.* La Coordinación de Procedimientos Internos de cada Visitaduría General, al recibir el escrito que contenga el recurso de queja, dará aviso de inmediato al Visitador General a fin de que éste ordene a algún visitador adjunto que realice la calificación del recurso.

*Artículo 153.* La calificación del recurso, que deberá autorizar el Visitador General, podrá ser:

- I. De admisión del recurso, cuando éste satisfaga los requisitos legales y reglamentarios;
- II. De desechamiento del recurso, cuando éste sea notoriamente infundado o improcedente;
- III. Acuerdo de pendiente, cuando se requiera de informaciones o precisiones por parte del recurrente. El plazo al que se refiere el artículo 59 de la Ley, empezará a correr hasta que tales informaciones o precisiones se hayan formulado y el recurso haya sido admitido.

*Artículo 154.* Una vez admitido el recurso de queja, se correrá traslado a la Comisión Estatal cuyas omisiones o inactividad se recurren, a efecto de que en un plazo no mayor de diez días hábiles rinda el informe correspondiente y envíe las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta.

*Artículo 155.* Una vez que la Comisión Estatal recurrida rinda el informe, la Comisión Nacional analizará los agravios hechos valer por el recurrente. Sólo de manera excepcional y con el carácter de evidencias para mejor proveer se solicitarán y desahogarán pruebas distintas a las documentales ofrecidas por el recurrente o presentadas por la Comisión Estatal respectiva.

*Artículo 156.* La facultad de atracción a que se refiere el artículo 60 de la Ley se presentará ante la inactividad de la Comisión Estatal respectiva, o cuando la queja se hubiese presentado originalmente ante la Comisión Nacional o cuando se trate de una presunta violación que por su importancia trascienda el interés de la Entidad Federativa e incida en la opinión pública nacional y, en esos casos, siempre y cuando la naturaleza del asunto resulte de especial gravedad.

El acuerdo de atracción será firmado exclusivamente por el Presidente de la Comisión Nacional o por un Visitador General en los términos del artículo 34 de este Reglamento y se notificará al Presidente de la Comisión Estatal respectiva y a la autoridad local señalada como responsable.

*Artículo 157.* Las resoluciones que adopte la Comisión Nacional respecto de los recursos de queja podrán ser:

- I. Recomendación dirigida a la Comisión Estatal correspondiente a fin de que subsane la omisión o inactividad recurrida;
- II. Documento de no responsabilidad dirigido a la Comisión Estatal correspondiente, cuando los agravios hechos valer por el recurrente sean falsos o infundados;
- III. Acuerdo de atracción de la queja, en los supuestos señalados por el artículo 60 de la Ley.

## Capítulo II

### Del recurso de impugnación

*Artículo 158.* Procede el recurso de impugnación ante la Comisión Nacional en los siguientes supuestos:

- I. Por las resoluciones definitivas tomadas por una Comisión Estatal de Derechos Humanos. Se entiende por resolución definitiva toda forma de conclusión de un expediente abierto con motivo de presuntas violaciones a los Derechos Humanos;
- II. Por el contenido de una Recomendación dictada por una Comisión Estatal de Derechos Humanos cuando a juicio del quejoso ésta no intente reparar debidamente la violación denunciada;

III. Por el deficiente o insatisfactorio cumplimiento por parte de la autoridad de una Recomendación emitida por una Comisión Estatal de Derechos Humanos.

*Artículo 159.* Para que la Comisión Nacional admita el recurso de impugnación se requiere:

- I. Que el recurso sea interpuesto directamente ante la correspondiente Comisión Estatal de Derechos Humanos;
- II. Que el recurso sea suscrito por la persona o personas que hayan tenido el carácter de quejosos o agraviados en el procedimiento instaurado por la respectiva Comisión Estatal de Derechos Humanos;
- III. Que el recurso se presente ante la respectiva Comisión Estatal dentro de un plazo de 30 días naturales contados a partir de la notificación del acuerdo de conclusión o de que el quejoso hubiese tenido noticia sobre la información definitiva de la autoridad acerca del cumplimiento de la Recomendación.

*Artículo 160.* El recurso de impugnación se presentará por escrito ante la Comisión Estatal respectiva y deberá contener una descripción concreta de los agravios que se generan al quejoso, el fundamento de los mismos y las pruebas documentales con que se cuente.

En caso de que el promovente presente directamente el recurso de impugnación ante la Comisión Nacional, ésta lo remitirá mediante oficio al Organismo local, para que proceda conforme a las reglas de los artículos 62, 63 y 65 de la Ley y los correspondientes del presente Reglamento.

*Artículo 161.* La Comisión Estatal, dentro de los quince días naturales siguientes a la interposición del recurso de impugnación, deberá enviarlo a la Comisión Nacional acompañándolo del expediente del caso.

*Artículo 162.* Al recibir el recurso de impugnación, la Comisión local deberá verificar que esté debidamente firmado y cuente con los datos de identificación necesarios del quejoso. En su caso, podrá requerir al promovente para que subsane tales omisiones. Mientras no se cuente con los datos de identificación solicitados, no empezarán a computarse los términos del artículo 63 de la Ley.

La Comisión Estatal, al enviar el recurso de impugnación, deberá mencionar si al recibir el mismo hizo alguna prevención al promovente y cuál fue el resultado.

En ningún caso la Comisión Estatal podrá analizar ni rechazar un recurso de impugnación en cuanto al fondo del asunto. Tampoco podrá pedir al quejoso que aclare el contenido del escrito de promoción.

*Artículo 163.* En el supuesto de una Recomendación que inicialmente se aceptó y se cumplió parcialmente, pero con el transcurso del tiempo se dejó de cumplir, al admitirse a trámite el recurso de impugnación se deberá acreditar que se trata del mismo quejoso, la misma autoridad a la que se envió la Recomendación y los mismos actos violatorios sobre los que se emitió la Recomendación.

Durante la tramitación del recurso, se verificará que por parte del quejoso no haya habido acciones u omisiones que alteren los hechos que motivaron la Recomendación.

*Artículo 164.* Sin perjuicio de la responsabilidad en que hubiese incurrido la autoridad, si durante la tramitación del recurso de impugnación la autoridad acredita el cumplimiento de la Recomendación, la Comisión Nacional lo hará del conocimiento del quejoso para que, en un plazo de 15 días contados a partir del acuse de recibo, manifieste lo que a su derecho convenga.

Si al transcurrir el plazo no se recibe escrito del quejoso, se enviará el expediente al archivo.

*Artículo 165.* Los trámites internos a los que se sujetarán la recepción, la admisión y la investigación del recurso de impugnación, serán iguales a los señalados en los artículos 151 y 152 del presente Reglamento que se refieren al recurso de queja.

*Artículo 166.* Las resoluciones que adopte la Comisión Nacional respecto de los recursos de impugnación son las que establece el artículo 66 de la Ley.

### Capítulo III

#### Disposiciones aplicables a ambos recursos

*Artículo 167.* Las Recomendaciones, los documentos de no responsabilidad, las confirmaciones de resoluciones definitivas y las declaraciones de suficiencia o insuficiencia serán aprobadas y suscritas por el Presidente de la Comisión Nacional.

*Artículo 168.* Las Recomendaciones giradas a las Comisiones Estatales de Derechos Humanos estarán sujetas al mismo seguimiento que la Coordinación General correspondiente haga respecto de las demás Recomendaciones, en los términos de las disposiciones del presente Reglamento.

*Artículo 169.* Las resoluciones de la Comisión Nacional mediante las que se concluya de manera definitiva un expediente de queja o impugnación no admitirán recurso alguno.

*Artículo 170.* De acuerdo con el sistema nacional no jurisdiccional de protección de los Derechos Humanos previsto en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Esta-

tal a la que se dirija una resolución derivada de un recurso de queja o impugnación dentro de los 15 días hábiles siguientes a su notificación deberá informar sobre el cumplimiento que a dicha resolución haya dado.

Asimismo, contará con 15 días adicionales para enviar la documentación respectiva que pruebe ese cumplimiento.

*Artículo 171.* Si la Comisión Estatal a la que se dirigió una resolución derivada de un recurso de queja o impugnación no remite las pruebas de cumplimiento dentro del plazo fijado en el artículo anterior, incurrirá en responsabilidad, en cuyo caso la Comisión Nacional podrá atraer el expediente en cuestión para la investigación y el envío a la autoridad correspondiente, según sea el caso, de la Recomendación, documento de no responsabilidad o el que corresponda.

## TÍTULO VI INFORMES ANUALES Y ESPECIALES

### Capítulo único

*Artículo 172.* El Presidente de la Comisión Nacional deberá enviar un informe anual de actividades al Congreso de la Unión y al Titular del Ejecutivo Federal, que también será difundido ampliamente para conocimiento de la sociedad.

*Artículo 173.* En el informe anual se incluirán los datos que señala el artículo 53 de la Ley. En él se podrán omitir los datos personales de los quejosos, para evitar su identificación.

*Artículo 174.* Cuando la naturaleza del caso lo requiera por su importancia o gravedad, el Presidente de la Comisión Nacional podrá presentar a la opinión pública un informe especial en el que se expongan los logros obtenidos, la situación de particular gravedad que se presenta, las dificultades que para el desarrollo de las funciones de la Comisión Nacional hayan surgido, y el resultado de las investigaciones sobre situaciones de carácter general o sobre alguna cuestión que revista una especial trascendencia.

### Transitorios

*Primero.* El presente Reglamento entrará en vigor treinta días después al de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación.

*Segundo.* Se abroga el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el día primero



de agosto de 1990 y se derogan todas las disposiciones reglamentarias y administrativas de la Comisión Nacional que se opongan a lo establecido por este Reglamento.

Un primer punto a resaltar lo constituye el hecho de que en el artículo 1o. del Reglamento se estableciera que la Comisión Nacional tendría como objeto esencial la protección, la observancia, la promoción, el estudio y la divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano y los instrumentos jurídicos internacionales que México hubiera ratificado, supuesto este último que no había sido contemplado expresamente en la Ley. Recuérdese que en el texto legal sólo se hizo referencia a los derechos previstos por “el orden jurídico mexicano”, habiendo interpretado la mayoría de los legisladores que esta frase necesariamente incluía a los tratados, convenciones y acuerdos internacionales suscritos por nuestro país.

Igual criterio observaron los Consejeros al apuntar en el artículo 6o. del Reglamento Interno que, para los efectos de la Comisión Nacional, se entendería por Derechos Humanos los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano, mismos que, en su aspecto positivo, serían los reconocidos por la Constitución y los pactos, convenios y tratados internacionales suscritos y ratificados por México.

En el Reglamento se señaló, además, que la Comisión Nacional no recibiría instrucciones o indicaciones de autoridad o servidor público alguno en el desempeño de sus funciones y en el ejercicio de su autonomía. Al respecto, debe tenerse presente que en la Ley dicha prohibición sólo se había previsto con motivo de los informes anuales de actividades que el Presidente de la Comisión presentaría ante el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, ampliándose así a todas sus actividades en las disposiciones reglamentarias.

Otro de los principios de actuación de la Comisión Nacional que fueron desarrollados por los Consejeros fue el relativo a la gratuidad de los servicios que ésta prestaría. Sobre el particular, se dispuso que tal circunstancia debería ser informada explícitamente a quienes recurrieran al organismo nacional en busca de ayuda, indicándoles también que, para el trámite de las quejas, los interesados no requerirían contar con la asistencia de un abogado.

Asimismo, con la finalidad de fortalecer el principio de publicidad de las resoluciones del *Ombudsman* Nacional, se estableció que contaría con un órgano oficial de difusión, de publicación mensual, al que se denominaría “Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”. En dicha gaceta se incluirían las recomendaciones o sus síntesis, los documentos de no responsabilidad, informes especiales y materiales diversos que, por su importancia, merecieran darse a conocer a la opinión pública.

Por lo que hace a la esfera de competencia de la Comisión Nacional, en el artículo 17 se precisó que por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal se entenderían aquellos provenientes de instituciones, dependencias u organismos tanto de la administración pública federal centralizada como paraestatal y, en el caso de estos últimos, los que aparecieran en el Registro Público respectivo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En cuanto a las quejas por presuntas violaciones a los Derechos Humanos atribuibles a las Procuradurías Agraria, Federal del Consumidor y Federal de Protección al Ambiente, se determinó, en el referido marco reglamentario, que serían de la competencia de la Comisión Nacional cuando sus actos u omisiones pudieran ser reputados como de autoridad.

Respecto a la limitación para que la Comisión conociera de asuntos jurisdiccionales, los Consejeros precisaron que por resolución de carácter jurisdiccional se entendería: las sentencias o los laudos definitivos que concluyeran una instancia; las sentencias interlocutorias emitidas durante el proceso; los autos y acuerdos dictados por el juez o por el personal del juzgado o tribunal para cuya expedición se hubiera realizado una valoración y determinación jurídica o legal, y, en materia administrativa, los análogos a los señalados anteriormente. En tal virtud, todos los demás actos u omisiones procedimentales de los poderes judiciales serían considerados administrativos y, en consecuencia, susceptibles de ser reclamados ante las comisiones estatales de Derechos Humanos vía queja o ante la Comisión Nacional cuando mediara el recurso correspondiente.

También se especificó que la Comisión estaría imposibilitada para conocer de conflictos laborales, entendiéndose por éstos los suscitados entre un patrón o varios y uno o más trabajadores, incluso cuando el patrón fuere una autoridad o dependencia federal, estatal o municipal.

Con motivo de la restricción para conocer de quejas contra funcionarios del Poder Judicial de la Federación, se señaló en el artículo 21 del Reglamento Interno que cuando la Comisión Nacional recibiera una queja por actos presuntamente violatorios de Derechos Humanos cometidos por una autoridad o servidor público de dicho Poder acusaría recibo de la misma al quejoso, pero no admitiría la instancia, debiendo enviar de inmediato el escrito de queja a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Igualmente, se previó que, en aquellos casos en que estuvieran involucrados tanto servidores públicos o autoridades federales como miembros del Poder Judicial Federal, la Comisión Nacional haría el desglose correspondiente para radicar el expediente y admitir la instancia por lo que se refiere a la autoridad o servidor público federal de carácter administrativo.

Para el caso de las quejas presentadas por presuntas violaciones que fueran de la competencia de la Procuraduría Agraria o de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente se estableció un tratamiento similar al expuesto anteriormente, indicándose que la Comisión las turnaría de inmediato a esas Procuradurías y notificaría la remisión al quejoso.

Tratándose de actos u omisiones de los Tribunales Agrarios, en el ordenamiento reglamentario en estudio se determinó que el *Ombudsman* tendría competencia para intervenir sólo respecto de asuntos administrativos y, por ningún motivo, en los de carácter jurisdiccional.

Conviene señalar que, en términos del artículo 25 del Reglamento Interno, la Comisión Nacional sería competente para conocer en segunda instancia de quejas en materia ecológica cuando:

- 1) Se le atribuyeran deficiencias, errores u omisiones a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el tratamiento de un problema o por el contenido de su recomendación.
- 2) Una recomendación emitida por dicha Procuraduría no hubiere sido cumplida por la autoridad destinataria.
- 3) La naturaleza de la queja no requiriera de pronunciamientos sobre aspectos técnicos o científicos por parte de la Comisión Nacional.
- 4) La queja se refiriera a hechos concretos que afectaran a una comunidad y no a una persona en particular.

Según dispusieron los Consejeros, en las dos primeras hipótesis a que se refiere el párrafo anterior sólo el quejoso estaría legitimado ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente para acudir en segunda instancia ante la Comisión Nacional. En estos casos, la resolución de la Comisión se basaría exclusivamente en la revisión de los agravios hechos valer por el quejoso contra la determinación de la Procuraduría.

Particular atención mereció a los integrantes del Consejo de la Comisión Nacional la materia indígena. En torno a este tema, apuntaron que cuando se presentaran quejas por violaciones a los Derechos Humanos de comunidades indígenas que evidenciaran patrones sistemáticos de transgresión a los mismos, el *Ombudsman* podría expedir pronunciamientos generales sobre los problemas planteados, con independencia de la forma de solución de cada expediente.

Otro punto que vale la pena resaltar es la facultad de que se dotó el propio Consejo para interpretar las disposiciones del Reglamento Interno y resolver sobre los aspectos que éste no previera expresamente, mediante la emisión de declaraciones, acuerdos o tesis, que serían publicadas en la “Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”.

Por otra parte, se precisó que, para los efectos del artículo 25 de la Ley, relativo a los sujetos legitimados para presentar quejas ante la Comisión Nacional, se entendería por “Organizaciones No Gubernamentales legalmente constituidas”, las personas morales dedicadas a la promoción, defensa y difusión de los Derechos Humanos, así como los organismos de colaboración y participación ciudadana o vecinal, sin que fuere necesario acreditar su constitución legal, ni la personalidad y facultades de sus representantes, salvo en los casos en que la Comisión tuviera dudas al respecto.

En cuanto a las excepciones al término de un año para la interposición de las quejas, se aclaró, en el artículo 84 del Reglamento Interno, que la ampliación de dicho plazo sólo procedería cuando se tratase de infracciones graves a los derechos a la libertad y a la vida, así como a la integridad física y psíquica de las personas, o bien de violaciones de lesa humanidad, esto es, cuando las anteriores infracciones atentaran en contra de una comunidad o grupo social en su conjunto.

Uno de los propósitos fundamentales del Reglamento Interno era que se detallara en dicho instrumento normativo el procedimiento que se

observaría para la tramitación de las quejas, cuyos principios básicos habían sido plasmados en la Ley. Fue así que en el artículo 92 se dispuso que, recibida la queja, se emitiría el acuerdo de calificación correspondiente, que podría consistir en determinar que los actos denunciados eran presuntamente violatorios de Derechos Humanos; que la Comisión resultaba incompetente para conocer de la queja, en cuyo caso debería brindar la orientación jurídica a que hubiera lugar, o bien calificarla como pendiente cuando la queja no reuniera los requisitos legales o reglamentarios, o fuera confusa.

Asimismo, se precisó que correspondería al Presidente de la Comisión o a los Visitadores Generales determinar los casos de urgencia que ameritaran la reducción del plazo de 15 días naturales para que la autoridad presuntamente responsable rindiera su informe sobre los actos, omisiones o resoluciones que se le atribuyeran en la queja, debiendo dichos funcionarios razonar los motivos de la urgencia en el oficio de solicitud de información respectivo.

En este supuesto, independientemente del oficio de solicitud de información, el Presidente de la Comisión Nacional, los Visitadores Generales o los adjuntos establecerían de inmediato comunicación telefónica con la autoridad señalada como responsable o con su superior jerárquico, para conocer la gravedad del problema y, en su caso, solicitar las medidas tendentes a evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas.

Al efecto, se definieron como medidas precautorias o cautelares todas aquellas acciones o abstenciones previstas como tales en el orden jurídico mexicano y que los Visitadores Generales solicitaran a las autoridades competentes para que, sin sujeción a mayores formalidades, se conservara o restituyera a una persona en el goce de sus Derechos Humanos.

Las autoridades o servidores públicos a quienes se hubiera solicitado una medida precautoria o cautelar contarían con un plazo máximo de tres días para notificar a la Comisión Nacional sobre la aceptación de la misma. La duración de las medidas solicitadas no podría exceder de 30 días, lapso en el que la Comisión Nacional debería concluir el estudio de la queja y pronunciarse sobre el fondo de la misma.

Además, durante la investigación de la queja, los Visitadores Generales, los adjuntos o los funcionarios que fueran designados al efecto, po-

drían ocurrir a cualquier oficina administrativa o centro de reclusión para comprobar datos; realizar entrevistas, fuera con autoridades o con testigos, o proceder al estudio de los expedientes o documentación que estimaran necesarios. En este tenor, las autoridades estarían obligadas a brindar las facilidades que se requirieran para el buen desempeño de las labores de investigación y permitir el acceso a la documentación o a los archivos respectivos.

Conforme al artículo 123 del Reglamento Interno los expedientes de queja que hubieran sido abiertos podrían ser concluidos por:

- 1) Incompetencia de la Comisión Nacional para conocer de la queja planteada.
- 2) Orientación jurídica al quejoso, cuando no se tratara de violaciones a Derechos Humanos.
- 3) Haberse emitido la recomendación correspondiente, quedando abierto el caso exclusivamente para los efectos de su seguimiento.
- 4) Haberse enviado a la autoridad o servidor público señalado como responsable un documento de no responsabilidad.
- 5) Desistimiento del quejoso.
- 6) Falta de interés del quejoso en la continuación del procedimiento.
- 7) Haberse dictado anteriormente un acuerdo de acumulación de expedientes.
- 8) Haberse solucionado la queja mediante los procedimientos de conciliación o durante el trámite respectivo.

Respecto de la estructura y contenido de las recomendaciones, los Consejeros dispusieron que estos documentos deberían incluir la descripción de los hechos violatorios de Derechos Humanos; la enumeración de las evidencias que los demostraran; una descripción de la situación jurídica generada por las violaciones cometidas y el contexto en el que los hechos se hubieran presentado; un rubro destinado a observaciones, adminiculación de pruebas y razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en los que se soportara la convicción sobre la violación de Derechos Humanos, así como las recomendaciones específicas, es decir, las acciones solicitadas a la autoridad para efecto de reparar la violación a Derechos Humanos y sancionar a los responsables.

También se estableció que, una vez expedida la recomendación, la competencia de la Comisión Nacional consistiría en darle seguimiento y verificar su cabal cumplimiento, sin que pudiera intervenir en forma alguna con la autoridad involucrada en una nueva o segunda investigación, formar parte de una comisión administrativa o participar en una averiguación previa sobre el contenido de la misma.

En relación con la facultad de atracción plasmada en el artículo 60 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Consejo previó, en el artículo 156 del Reglamento, que esta figura operaría ante la inactividad del *Ombudsman* local respectivo, cuando la queja se hubiese presentado originalmente ante la Comisión Nacional o cuando se tratara de una presunta violación que por su importancia trascendiera el interés de la entidad federativa e incidiera en la opinión pública nacional, siempre y cuando la naturaleza del asunto resultara de especial gravedad.

Finalmente, es de mencionar que, en términos de los artículos transitorios, el Reglamento Interno entraría en vigor 30 días después de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación, quedando abrogado el Reglamento de 1990 y derogadas todas las disposiciones reglamentarias y administrativas de la institución que se opusieran a lo establecido por el nuevo ordenamiento.





### III. TERCERA ETAPA: ORGANISMO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO (1999 A LA FECHA)

#### 1. ANTECEDENTES

Como se ha visto, la autonomía y ampliación de las funciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos fueron temas recurrentes durante el debate parlamentario suscitado tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores con motivo de la reforma al artículo 102 de la Carta Magna, por la que se elevó a rango constitucional a dicho organismo; situación que también se presentó al momento de discutir y aprobar la ley que lo regiría.

Por ello, en el mismo debate, legisladores de ambas Cámaras manifestaron que, no obstante que la aprobación de las iniciativas en cuestión representaría un avance significativo en la construcción de una cultura de respeto a los derechos fundamentales en nuestro país, se trataba tan sólo del primer paso de un largo camino.

Derivado de lo anterior, y con base en la experiencia obtenida a lo largo de cinco años de funcionamiento de la Comisión Nacional, el 14 de octubre de 1997 diputados del grupo parlamentario del Partido del Trabajo presentaron una iniciativa de adiciones y reformas a los artículos 73; 74; 102, apartado B, y 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Casi dos meses después, integrantes de la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional harían lo propio al presentar, el 10 de diciembre de ese mismo año, su iniciativa de reforma y adiciones a los artículos 102, apartado B, primero y segundo párrafos, y 105, fracción II, constitucionales, así como 2, 3, 6, 7, 8, 10, 11, 15, 17, 18, 19, 46 y 75 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Dicha iniciativa fue seguida por la que se presentara el 2 de abril de 1998 a nombre del grupo parlamentario del Partido de la Revolución

Democrática para reformar y adicionar los artículos 21; 73; 74, fracción VI; 76, fracción X; 102, apartados A y B, y 105 de la Constitución Política, y 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 14, 15, 17, 19, 46, 64, 75 y 77 de la Ley que norma la actuación del *Ombudsman* Nacional.

Finalmente, el 17 de junio de 1998, la senadora Ana Rosa Payán Cervera, del Partido Acción Nacional, presentó sendas iniciativas de reforma y adiciones a los artículos 74, 76, 102 y 105 constitucionales, y 3, 6, 8, 9, 10, 14, 15, 17, 18, 52 y 75 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Es de mencionar que las primeras tres iniciativas a que se ha hecho alusión fueron presentadas ante el Pleno de la Cámara de Diputados, en tanto que las dos últimas lo fueron ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

A partir de la revisión de todas ellas se desprende que su propósito fundamental consistía en fortalecer la autonomía de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como ampliar sus funciones, a efecto de incrementar la eficacia de sus resoluciones y recomendaciones en beneficio de su encomienda esencial, es decir, la protección efectiva de los Derechos Humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

En los siguientes apartados, además de transcribir los textos íntegros de cada una de las iniciativas, se hará referencia a los aspectos más relevantes de las mismas, con objeto de conocer con mayor precisión los antecedentes que dieron lugar a la reforma constitucional de 1999, mediante la cual se dotaría a la Comisión Nacional del carácter de organismo público autónomo.

### *A. Iniciativa del grupo parlamentario del Partido del Trabajo<sup>11</sup>*

Ciudadanos secretarios de la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión. Presentes.

Los suscritos, diputados a la LVII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, integrantes del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Po-

---

<sup>11</sup> Fuente: *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LVII Legislatura, año I, núm. 18, 14 de octubre de 1997.

lítica de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de la Cámara de Diputados la presente iniciativa de adiciones y reformas a los artículos 73; 74; 102, apartado B, y 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

### *Exposición de motivos*

La sociedad mexicana demanda mayor eficiencia de los organismos públicos defensores de los Derechos Humanos. En junio de 1990 fue establecida en nuestro país la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), dos años más tarde se le otorga rango constitucional al igual que a sus similares de cada entidad federativa.

Lo anterior significó un notable avance, ya que permitió la creación de organismos no jurisdiccionales que de manera rápida y sencilla atendieran los reclamos de la sociedad mexicana que cada vez, con mayor rigor, exigía respeto a los Derechos Humanos.

Sin embargo y a pesar de que han transcurrido más de seis años, el *Ombudsman* mexicano no ha logrado consolidarse, puesto que hasta la fecha no ha logrado la confianza y credibilidad de amplios sectores de la sociedad mexicana.

En nuestro país la impunidad subsiste. El cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es muy frágil; hasta ahora sólo ha alcanzado 63%, muy distante de las cifras alcanzadas por los *Ombudsmen* europeos, que es de 90% a 100%.

Tratándose de los organismos defensores de los Derechos Humanos de las entidades federativas el grado de cumplimiento es aún menor.

Estas cifras son indicativas de la situación de debilidad del *Ombudsman* frente al Poder Ejecutivo. En suma, el *Ombudsman* mexicano no reúne las condiciones para garantizar, en nuestro país, la defensa de los Derechos Humanos en forma vigorosa y eficiente. Por tal motivo, existe un consenso generalizado entre los diversos sectores de nuestra sociedad que en los últimos días han planteado la necesidad de una reforma profunda que permita fortalecerlo.

Ahora bien, ¿cuáles son estos factores que redundan en la eficiencia del *Ombudsman*? A nuestro juicio deben reformarse los siguientes:

- a) Procedimiento de designación de los titulares y de los consejeros de los organismos,
- b) La necesidad de ampliar su actual esfera de competencias y
- c) Rendición de cuentas.

Estos son los elementos que pueden considerarse esenciales para el funcionamiento eficaz de los organismos públicos defensores de Derechos Humanos.

#### A) El nombramiento del *Ombudsman*

Los procedimientos de designación del titular de este organismo son fundamentales para garantizar la independencia y autonomía del *Ombudsman*. No obstante la variedad de matices que han venido asumiendo en numerosas legislaciones del mundo, incluyendo la diversidad de denominaciones, un rango común predominante sobre todo en Europa y América es su vinculación al Poder Legislativo.

Sin embargo, en nuestro país, producto del exacerbado presidencialismo, el organismo establecido distorsionó dicho modelo predominantemente legislativo al establecer un *Ombudsman* ligado al Poder Ejecutivo.

En efecto, el perfil predominante en la actualidad del *Ombudsman* en el mundo es el de ser un órgano de control parlamentario de fiscalización de la administración pública, y es evidente que en un sistema republicano esta función corresponde efectuarla al Poder Legislativo, con el objeto de establecer un auténtico equilibrio de poderes.

A mayor abundamiento, en la declaración de Viena, que se aprobó en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993, sin dejar de reconocer el derecho de cada país a establecer el marco jurídico para la creación de organismos defensores de los Derechos Humanos que más se adapte a sus necesidades, se sugirió encomendar la función de nombrar y destituir al *Ombudsman*, al Poder Legislativo.

El procedimiento actual de designación del titular del *Ombudsman* en nuestro país por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, no garantiza la independencia de dicho organismo. Lo anterior en virtud del número reducido de los integrantes de la Cámara de Senadores y del peso aplastante en ella, del partido mayoritario, por lo que en realidad no significa ningún contrapeso a la designación que hace el Presidente de la República.

La vulnerabilidad de esa independencia se puso en evidencia cuando en años pasados el Presidente de la República designó como representante suyo al titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, para la pacificación del conflicto chiapaneco; al terminar dicha función se reintegró, sin ningún problema, a su cargo de Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; es por todo lo anterior que, desde un principio, la Comisión Nacional de Derechos Humanos surgió cuestionada por amplios sectores de la sociedad, para quienes el procedimiento de designación de su titular le restaba confianza por parte de la sociedad.

Recientemente se ha pretendido matizar esta vinculación del *Ombudsman* al titular del Poder Ejecutivo, mediante la propuesta de que la designación del

titular del organismo público de Derechos Humanos se realice por el Presidente de la República, a través de una terna que presente la Cámara de Diputados.

No se trata de maquillar a la actual Comisión Nacional de Derechos Humanos para que todo siga igual. Nuestra propuesta legislativa va a fondo, y esto pasa por la necesaria adopción de una decisión política fundamental de crear un auténtico *Ombudsman* que dependa del Poder Legislativo, vinculado a este último a través del mecanismo de designación y de rendición de cuentas, pero como organismo público autónomo, con independencia técnica y financiera. Éste es el modelo de organismo que se ha internacionalizado en las democracias más avanzadas y que en el contexto actual debe replantearse con el fin de avanzar en un auténtico equilibrio de poderes.

En la presente iniciativa se plantea incorporar los lineamientos esenciales antes expuestos en el texto constitucional, ya que los aspectos reglamentarios, por razones de técnica jurídica, deben quedar establecidos en la ley reglamentaria, respecto de la cual también en su oportunidad haremos una propuesta.

## B) Ampliación de facultades

Actualmente el tercer párrafo del apartado B del artículo 102 constitucional impone cuatro limitaciones al trabajo de los organismos públicos de Derechos Humanos: los asuntos electorales, los laborales, los jurisdiccionales de fondo y todos los relativos al Poder Judicial de la Federación.

Estas limitaciones que los *Ombudsman* tienen para intervenir en la defensa de los Derechos Humanos han sido fuente de fuertes críticas a estos organismos.

A continuación se analizan cada una de estas limitantes:

### 1) Asuntos laborales

Parece sumamente grave que mientras en el país se denuncia que en algunas regiones, niños y adultos padecen condiciones laborales similares a las de la esclavitud se insista en mantener de manera genérica esta limitante competencial sin distinción alguna.

Más bien, si genéricamente el *Ombudsman* es un órgano que conoce de los actos u omisiones de autoridades administrativas, tanto en el ámbito federal como estatal, según se trate, es evidente que dentro de esta facultad se incluye a los propios actos laborales. Por lo que resulta injustificable, a todas luces, que se impida a los *Ombudsman* conocer de este tipo de asuntos, que puedan motivar violaciones a los Derechos Humanos. Luego entonces, la regla competencial genérica es que el *Ombudsman* sea competente para conocer de actos u omisiones de autoridades administrativas, excepto en cuestiones jurisdiccionales de fondo.

## 2) Asuntos electorales

Esta limitante competencial tampoco tiene razón de ser, puesto que si la competencia genérica de las instituciones públicas de Derechos Humanos son los actos y omisiones de los servidores públicos integrantes de la administración pública, y éstos pudieran hacerse consistir en actos u omisiones que violen Derechos Humanos de los ciudadanos mexicanos, no existe razón alguna para que no sean conocidos por estos organismos. Naturalmente que quedarían excluidos de la competencia de las comisiones, las decisiones jurisdiccionales de carácter electoral, para no convertir a las comisiones de Derechos Humanos en órganos de apelación de las resoluciones de los tribunales electorales. Por esta razón nuestra propuesta se orienta a ampliar la competencia en esta materia.

## 3) Asuntos jurisdiccionales y del Poder Judicial

Existe un consenso generalizado entre la mayoría de los tratadistas y una práctica generalizada en la mayoría de las legislaciones del mundo, en el sentido de excluir de la competencia de estos organismos las decisiones jurisdiccionales de fondo, no así los actos de naturaleza administrativa de dichos órganos.

Frente a esta limitante competencial existen dos soluciones: la primera es la que establece el artículo 13 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo español, el cual dispone que cuando éste reciba quejas referidas a irregularidades al funcionamiento de la administración de justicia, éste deberá turnarlas al Consejo General del Poder Judicial, según el tipo de reclamación.

En nuestro caso podría establecerse una solución similar. Como es sabido, en nuestro país, a partir de la reforma de 1994 a nuestra Constitución, se instituyó el Consejo de la Judicatura Federal, en el caso del Poder Judicial de la Federación, y sus equivalentes en cada entidad federativa, como órganos de administración y disciplina de dichos poderes. Por lo que el *Ombudsman* turnaría a estos órganos las quejas referidas a actos administrativos tanto del Poder Judicial de la Federación como del Poder Judicial de los estados.

Una segunda solución, conservando la limitante constitucional, tratándose de decisiones jurisdiccionales de fondo, radica en establecer una competencia genérica tratándose de actos administrativos, tanto de los poderes judiciales locales como del Poder Judicial de la Federación. Por esta última solución legislativa nos hemos inclinado.

## C) Eficacia de recomendaciones y rendición de cuentas

En nuestro país las resoluciones que emite el *Ombudsman* se denominan “recomendaciones”, mismas que carecen de imperatividad y coercibilidad, que

son atributos de las decisiones judiciales, es decir, de las sentencias. Debe admitirse también que todos los *Ombudsman* del mundo dictan este tipo de resoluciones; sin duda alguna, el grado de cumplimiento de las recomendaciones es un indicador fundamental de la eficiencia del *Ombudsman*. En nuestro país el promedio de cumplimiento es de apenas 52.3%, por esta razón ha sido motivo de constantes críticas; se afirma que en México las recomendaciones de los organismos de Derechos Humanos son intrascendentes para la autoridad en contra de quien se emiten.

Es evidente que en nuestro país, con una larga historia de injusticias e impunidades, en el cual apenas se abre paso lentamente la cultura de los Derechos Humanos, las autoridades destinatarias de las recomendaciones no han mostrado la mejor voluntad para cumplirlas.

Otro aspecto fundamental, estrechamente vinculado con el anterior, es el relativo a la rendición de informes. En nuestro país, año con año la Comisión Nacional de Derechos Humanos rinde un informe ante el Presidente de la República, prácticamente a puerta cerrada. Lo anterior es contrario a la práctica generalizada en la mayoría de los países del mundo, consistente en que estos informes se rindan ante el Poder Legislativo.

D) Legitimidad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos,  
para promover las acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema  
Corte de Justicia de la Nación

La mayoría de las legislaciones de Derechos Humanos del mundo facultan al *Ombudsman* de sus respectivos países para interponer estos recursos. En nuestro país, como resultado de la reforma judicial de 1994, se establecieron las acciones de inconstitucionalidad, legitimándose en el artículo 105 constitucional, fracción II, para promoverlas, a las minorías legislativas, al Procurador General de la República, y como resultado de la reforma constitucional de 1996, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 21 de agosto de ese año, a los partidos políticos, por medio de sus dirigencias nacionales o locales, según el caso, para interponerlas. Por nuestra parte, proponemos adicionar el artículo 105 constitucional para legitimar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos para promover dichas acciones.

En el momento histórico que vivimos, caracterizado por una aguda crisis económica, de desigual distribución de la riqueza, de extrema pobreza, de resurgimiento del racismo, xenofobia y desempleo, de militarización de los cuerpos policíacos y de las regiones más humildes de nuestro país, se dificulta el pleno ejercicio de los Derechos Humanos. Por lo anterior, resulta extremadamente urgente fortalecer y vigorizar a los organismos defensores de los Derechos Humanos, con el objeto de que puedan enfrentar adecuadamente estos retos.

Compañeras y compañeros diputados: por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, nos permitimos poner a la consideración de la Cámara de Diputados, a efecto de que se turne de inmediato para dictamen a la comisión correspondiente, la siguiente

INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN Y REFORMAN  
LOS ARTÍCULOS 73, 74 Y 102, APARTADO B, Y 105, FRACCIÓN II, DE  
LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

*Artículo primero.* Se adiciona una fracción VI, actualmente derogada, al artículo 73; se adiciona una fracción VI, actualmente derogada, al artículo 74; se adiciona un inciso g) a la fracción II del artículo 105.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a V. [...]

VI. Para expedir la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

VII. a XXX. [...]

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. a V. [...]

VI. Para designar mediante votación calificada de las dos terceras partes del total de sus miembros, al Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en los términos que fije la ley respectiva.

VII. a VIII. [...]

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. [...]

a) a k) [...]

II. [...]

a) a f) [...]

g) La Comisión Nacional de Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;

III. [...]

*Artículo segundo.* Se reforma el primer párrafo el apartado B del artículo 102; se reforma el actual párrafo segundo del apartado B del artículo 102, para quedar como sigue:



Artículo 102.

A. [...]

B. La defensa de los Derechos Humanos estará a cargo de un organismo público autónomo denominado Comisión Nacional de Derechos Humanos, que será organismo público descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participa el Congreso de la Unión en los términos que ordena la presente Constitución y la ley. El informe anual de actividades del Presidente de la Comisión será rendido ante el pleno de la Cámara de Diputados, en los términos que fije la ley respectiva. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales, en los términos que disponga la ley respectiva.

#### Transitorio

*Único.* El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación.

Como se observa, los diputados que presentaron esta iniciativa partieron de la consideración de que la Comisión Nacional de Derechos Humanos no había logrado ganarse la confianza y credibilidad de amplios sectores de la sociedad mexicana, debido los altos índices de impunidad que aún prevalecían en el país y a la dependencia que el *Ombudsman* guardaba respecto del Poder Ejecutivo Federal.

En tal sentido, pusieron énfasis en la necesidad de instaurar mecanismos que permitieran garantizar su autonomía de manera más efectiva. Al efecto, propusieron que se hiciera expresa la facultad del Congreso de la Unión para expedir la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y se otorgara a esta última instancia la calidad de organismo público autónomo, descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Igualmente, que su Presidente fuese designado por la Cámara de Diputados, mediante mayoría calificada de las dos terceras partes del total de sus miembros, así como que se estableciera la obligación de que dicho servidor público rindiera cuentas de su gestión ante el Pleno de la misma Cámara.

Además, destacaron la relevancia de ampliar la esfera de competencia tanto de la instancia protectora federal como de sus homólogas en las entidades federativas, de manera que estuvieran facultadas para conocer de asuntos laborales, electorales, jurisdiccionales y del Poder Judicial, con las excepciones que se definirían en las leyes respectivas.

Mención especial merece su propuesta en el sentido de que se legitimara a la Comisión Nacional para ejercitar acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal e, incluso, de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano.

### *B. Iniciativa del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional<sup>12</sup>*

Ciudadanos secretarios de la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión.

Los suscritos, diputados de la LVII Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la Consideración de la H. Cámara de Diputados la presente iniciativa de adiciones y reformas a los artículos 102, apartado B, y 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 2, 3, 6, 7, 8, 10, 11, 15, 17, 18, 19, 46 y 75 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, bajo la siguiente:

#### *Exposición de motivos*

A partir de que fueron creados los organismos públicos no jurisdiccionales de protección a los Derechos Humanos, diversos sectores sociales han esgrimi-

---

<sup>12</sup> Fuente: *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, miércoles 10 de diciembre de 1997.

do serias críticas en torno a la naturaleza jurídica de los mismos y sobre el carácter de sus funciones. En lo general, dichos cuestionamientos se han centrado en la consideración fundamental de que estos organismos no surgieron con la fuerza e independencia necesaria para llevar a cabo adecuadamente sus labores. Han transcurrido ya siete años desde que el primero de estos organismos —la Comisión Nacional de Derechos Humanos— fue establecido, y a lo largo de este tiempo, algunas de las inquietudes indicadas han demostrado ser absolutamente atendibles.

Entre las observaciones críticas que más se han reiterado está la concerniente a los mecanismos para el nombramiento de su titular, lo que ha motivado una reflexión profunda en torno a la autonomía real con la que cuenta este organismo defensor de Derechos Humanos. Hasta ahora el Presidente de la denominada Comisión Nacional de Derechos Humanos es designado por el titular del Poder Ejecutivo Federal, con la intervención del Senado de la República. Aun cuando esta situación se ha justificado atendiendo a la tradición presidencialista del Estado mexicano, la realidad ha mostrado que este mecanismo sugiere formas de dependencia con el jefe del Ejecutivo Federal, que si bien pudieran no darse, por lo menos ponen en duda la absoluta y total independencia de las decisiones del *Ombudsman*, lo cual es inadmisibles en un Estado moderno de Derecho.

Algunas de las propuestas presentadas como solución a este problema han planteado la necesidad de que el nombramiento del titular de los organismos protectores de Derechos Humanos se realice desde el Congreso, para acercar más la figura del *Ombudsman* a sus similares europeos y latinoamericanos, y afianzar con ello una posición de mayor independencia respecto del Ejecutivo. No obstante, sobre este punto, vale considerar que una modificación tal implica, desde luego, introducir un control sobre el nombramiento del titular del *Ombudsman*, pero no resuelve la situación de dependencia orgánica que la institución tiene con respecto al Ejecutivo. Por supuesto, el análisis de este tópico conduce a la necesidad de plantear una amplia discusión que concierne no sólo a los mecanismos de designación del titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sino al carácter mismo de la institución, a la constitución y función de su Consejo, al ejercicio de su presupuesto y de sus facultades, entre otras múltiples cuestiones referidas al funcionamiento propio del *Ombudsman*.

La iniciativa que se presenta propone modificar el apartado B del artículo 102 constitucional, así como reformar y adicionar la Ley reglamentaria de este artículo. Enseguida se presentan los argumentos que la sustentan:

#### A) Sobre la independencia del *Ombudsman*

En su origen, la figura del *Ombudsman* nació como un organismo intermedio entre el Estado y la sociedad civil, cuyo valor radica en su capacidad de

denuncia y en la fuerza moral de sus recomendaciones, lo cual le otorga un carácter de observador privilegiado de las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos; por esta razón, la presente iniciativa de reforma y adiciones al marco jurídico del *Ombudsman*, propone la transformación de esa institución en un organismo autónomo, que por ministerio de ley goce de esa calidad —tanto orgánica como técnicamente— para nombrar a su titular y para ejercer sus funciones y su presupuesto de manera totalmente independiente de los Poderes de la Unión, lo que lo aproximaría más a la ciudadanía y reforzaría su lugar como observador independiente de los actos administrativos del Estado.

La propuesta de esta iniciativa requiere de una modificación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque el artículo 102, apartado B, tal como está redactado actualmente ya faculta al Congreso para establecer estos organismos sin determinar la naturaleza jurídica de los mismos, pero no indica que tendrán el carácter de autónomos.

La iniciativa, asimismo, considera el reformar a la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y establece que su artículo segundo sea nuevamente redactado para determinar en él el carácter de la Comisión como organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con facultades para nombrar a su propio titular, para organizarse internamente y para ejercer libremente su presupuesto y sus funciones. En consecuencia, la propuesta implica también la reforma del artículo 75 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, para establecer que los recursos de este organismo sean directamente aprobados por la Cámara de Diputados mediante los procedimientos que ésta determine.

#### B) Sobre el nombramiento del titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y sobre su perfil profesional

Hasta ahora, el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es nombrado por el titular del Poder Ejecutivo Federal. No obstante, como consecuencia de la consideración hecha en el párrafo anterior, el nombramiento del titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos deviene un tema fundamental para asegurar la independencia de la institución. Desde luego, se trata de una cuestión que no implica reformas constitucionales porque su regulación impacta solamente a la Ley. El mecanismo propuesto es que el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sea nombrado por el Consejo de la propia institución, y que este nombramiento sea ratificado por una mayoría calificada de la Cámara de Diputados.

Este mecanismo evita la politización en la designación del *Ombudsman*, y traslada la responsabilidad a un órgano colegiado que, según se expone más

adelante, se pretende conformarlo con una amplia representación de la sociedad civil, lo que es acorde a la pretensión de ciudadanizar al *Ombudsman* particularmente dada su función de protector de Derechos Humanos. Desde luego, la iniciativa ha puesto énfasis particular en la determinación de los requisitos que debe reunir quien aspire a la titularidad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como a la necesidad de un procedimiento de consulta ciudadana en el que el Consejo debe escuchar las propuestas de los candidatos que cumplan con los requisitos de ley y, en conciencia, decidir de entre éstos a quien someter a la aprobación camara.

En lo referente al tema de los requisitos para ser Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es necesario señalar que, con el objetivo de poner énfasis en el compromiso que el *Ombudsman* debe tener en la defensa de los Derechos Humanos, y para evitar que la Comisión Nacional sea concebida como una etapa en la carrera profesional de su titular dentro de la administración pública, y que, con este motivo, se resguarden vínculos extra-institucionales con instancias ajenas e intereses extraños a las funciones de la institución, en la presente iniciativa se propone que el Presidente de la misma quede inhabilitado para desempeñar cualquier cargo dentro de la administración pública, federal o estatal, durante el año posterior al ejercicio de su función como *Ombudsman*, y establece la asignación de una pensión o dieta honoraria durante ese periodo para el ex funcionario, que deberá fijar la Cámara de Diputados.

### C) Sobre el nombramiento del Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

En esta misma dirección, y para que la reforma tenga el sentido que se busca, el Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos debe afianzarse como un órgano colegiado, de control interno del *Ombudsman*, cuya autoridad provenga de su carácter autónomo y ciudadano, y de la calidad moral de sus miembros. De ahí que se proponga igualmente la reforma de los artículos 17, 18 y 19 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que regulan el nombramiento de los miembros del Consejo, su sustitución y las facultades de las que goza dicho órgano. En lo que se refiere al nombramiento, se propone que éste se realice en el seno mismo del Consejo, mediante un procedimiento de consulta abierto a toda la ciudadanía, en el que puedan ser oídos todos los grupos sociales que legítimamente persigan la posibilidad de incidir en el quehacer de la Comisión Nacional; el contenido propuesto para la reforma del artículo 17 hace descansar la decisión en el propio Consejo y le exige que ésta se dé a conocer de manera pública en un documento razonado que funde y motive su determinación; en lo que se refiere a la duración

de los miembros del Consejo en su encargo no se introducen cambios, y sólo en el caso de la sustitución de éstos se remite al procedimiento de nombramiento antes expuesto. Finalmente, se adiciona el artículo 19 con la finalidad de facultar al Consejo para nombrar, sustituir y revocar el nombramiento del titular del Organismo nacional. En el artículo transitorio tercero de esta iniciativa se prevé que, por única vez, el nombramiento del primer Consejo sea realizado *ex officio* por mayoría calificada de la Cámara de Diputados.

#### D) Sobre las facultades de los organismos públicos protectores de Derechos Humanos

Desde su origen, las instituciones que asumen funciones de *Ombudsman* fueron concebidas como órganos destinados a evitar que, en los laberintos de las cada vez más complejas burocracias modernas, se vulneraran los derechos de los ciudadanos. Actualmente, en nuestro país los organismos protectores de Derechos Humanos tienen restricciones competenciales por lo que se refiere a los actos administrativos de ciertas instancias, cual es el caso del Poder Judicial de la Federación, de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, y de las instancias electorales; sin embargo, las razones de fondo que sustentan dichas restricciones competenciales no se adecuan a las características estructurales de este tipo de instituciones. En efecto, la justificación para que los *Ombudsman* no tengan competencia sobre asuntos jurisdiccionales de fondo radica en que, de tenerla, se crearía un conflicto a la división de poderes, lo cual claramente alteraría la coherencia del Estado de Derecho; sin embargo, no existe el mismo obstáculo por lo que se refiere a los actos estrictamente administrativos que realizan esos órganos, pues tales actos no tienen un contenido de fondo capaz de afectar la función jurisdiccional de esas instituciones.

Por ese motivo, en la iniciativa que se presenta a la consideración de la Cámara de Diputados, se propone reformar los párrafos primero y segundo del apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de eliminar la excepción por lo que hace a los actos del Poder Judicial de la Federación, para que se permita que la Comisión Nacional de Derechos Humanos tenga también competencia para conocer respecto de los actos u omisiones de carácter administrativo de dicho Poder, que violen Derechos Humanos. Asimismo, se suprime el segundo párrafo del apartado B, con el objeto de que la Comisión Nacional tenga competencia para conocer de los actos u omisiones de naturaleza administrativa, proveniente de los tribunales electorales y de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

E) Sobre el apoyo que daría la Cámara de Diputados  
a la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Al proponerse adicionar un párrafo al artículo 46 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en el que se establece que si la autoridad o servidor público que ha recibido una recomendación de parte del *Ombudsman*, considerare que no la acepta, podrá ser llamado por el pleno de la H. Cámara de Diputados para que ante los representantes populares justifique su no aceptación. Con esta adición se pretende apoyar al organismo protector de los Derechos Humanos para que sus recomendaciones tengan más fuerza moral, de tal manera que la autoridad o servidor público comprenda que no le será fácil eludir su responsabilidad por haber violado los Derechos Humanos.

F) Sobre la competencia de los organismos públicos de Derechos  
Humanos para ejercitar acciones de inconstitucionalidad

El acceso a la jurisdicción del control de constitucionalidad es una posibilidad que debe ampliarse al máximo en las sociedades democráticas. Dado que en nuestro país todavía existen candados importantes por lo que se refiere a las personas que tendrán *ius standi* para ejercitar la acción de inconstitucionalidad, es pertinente que sea justamente la institución encargada de la protección no jurisdiccional de Derechos Humanos quien tenga la facultad para ejercer dichas acciones. Ello se desprende del carácter particular que tienen esas instituciones, pues de facto funcionan como puentes entre el ciudadano común y los órganos del Estado; además, como realizan acciones de seguimiento permanente de los actos de la administración, tienen mayor capacidad de anticiparse a los problemas y contradicciones que puedan surgir de la actividad legislativa.

Los términos en que se intenta regular las condiciones en que los organismos públicos de Derechos Humanos podrán ejercitar acción de inconstitucionalidad conciernen a que sólo estarán facultados para hacerlo sobre materias que específicamente se refieran a normas generales violatorias de Derechos Humanos. La razón de ello es que el contenido normativo que regula las acciones de inconstitucionalidad limita el ejercicio de dicha acción de todos aquellos que tienen personalidad legal para hacerlo; en el caso de la presente iniciativa, se atendió al criterio de especialización que los organismos públicos de Derechos Humanos tienen y a la necesidad de evitar que acumularan facultades legales que no les competen directamente, con la intención de no generar inflación respecto de las facultades de estos organismos, que se traducirían en desvíos de atención hacia materias ajenas a su competencia.

De acuerdo con este razonamiento, son agregados al artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los incisos g y h, que respectivamente otorgan *ius standi* al Organismo nacional por lo que respecta a leyes de carácter federal y análoga facultad a los organismos de Derechos Humanos en el ámbito de sus competencias respectivas.

*Señoras y señores diputados:*

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ponemos a consideración de la H. Cámara de Diputados, a efecto de que se turne de inmediato para dictamen a la comisión correspondiente la siguiente:

INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN, EL ARTÍCULO 102, APARTADO B, PRIMERO Y SEGUNDO PÁRRAFOS, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO LOS ARTÍCULOS 2o., 3o., 6o., 7o., 8o., 10, 11, 15, 17, 18, 19, 46 Y 75 DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

*Artículo 1.* Se reforma el párrafo primero del apartado B del artículo 102 y se reforma y adiciona el segundo párrafo del mismo artículo; asimismo, se adicionan los incisos g) y h) a la fracción II del artículo 105.

Artículo 102.

A. [...]

B. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Estos organismos no tendrán competencia respecto a asuntos de carácter jurisdiccional que determinen las leyes.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión gozará de autonomía y patrimonio propio y conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados.



Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. [...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

a) a f) [...]

g) El titular del Organismo protector de Derechos Humanos que establezca el Congreso de la Unión, respecto de leyes federales que contravengan las garantías individuales concedidas por esta Constitución y por los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos celebrados por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, y

h) Los titulares de los organismos protectores de Derechos Humanos que establezcan las legislaturas de los estados respecto de leyes locales que contravengan las garantías individuales concedidas por esta Constitución y por los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos celebrados por el Presidente de la República, con aprobación del Senado.

III. [...]

*Artículo 2.* Se reforman y adicionan los artículos 2, 3, 6, 7, 8, 10, 11, 15, 17, 18, 19, 46 y 75 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para quedar como sigue:

Artículo 2o. La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con facultades para nombrar a su propio titular, para organizarse internamente y para ejercer libremente su presupuesto y sus funciones. La Comisión Nacional tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano.

Artículo 3o. La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá competencia en todo el territorio nacional para conocer de quejas relacionadas con violaciones a los Derechos Humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal.

[...]

Artículo 6o. La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

- I. [...]
- II. Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de Derechos Humanos en los siguientes casos:
  - a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas y judiciales de carácter federal, en materia administrativa;
  - b) [...]
- III. a XIV. [...]
- XV. Ejercer acción de inconstitucionalidad, en los términos de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- XVI. Las demás que le otorguen la presente Ley y otros ordenamientos legales.

Artículo 7o. La Comisión no podrá conocer de los asuntos relativos a:

- I. Derogada.
- II. Resoluciones de carácter jurisdiccional. Se entiende por resoluciones de carácter jurisdiccional:
  - a) Las sentencias o laudos definitivos que concluyan la instancia;
  - b) Las sentencias interlocutorias que se emitan durante el proceso;
  - c) Los autos o acuerdos dictados por el juez o por el personal del juzgado o tribunal para cuya expedición se haya realizado una valoración y determinación jurídica o legal;
  - d) En materia administrativa, los análogos a los señalados por los anteriores.
- III. Derogada
- IV. [...]

Artículo 8o. En los términos de esta Ley, sólo podrán admitirse o conocerse quejas o inconformidades contra actos u omisiones de autoridades judiciales, cuando dichos actos u omisiones tengan carácter administrativo. La Comisión Nacional por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo.

Artículo 10. El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos será nombrado por el Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y ratificado por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados. Con la finalidad de realizar el nombramiento, el Consejo debe convocar a una consulta nacional para la presentación de candidatos a la Presidencia de la Comisión Nacional, en los términos que establezca el Reglamento Interno de la institución.

Cuando por cualquier causa el titular de la Comisión Nacional no pudiese seguir desempeñando el cargo en forma definitiva, lo sustituirá interinamente el Primer Visitador General, hasta en tanto el Consejo nombre un sustituto, en los términos del párrafo anterior. El nombramiento del titular definitivo no podrá exceder de un plazo máximo de un mes, a partir de que entre en sesiones ordinarias la Cámara de Diputados.

Artículo 11. El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos durará en sus funciones cuatro años y podrá ser designado exclusivamente para un segundo periodo.

El titular de la Comisión Nacional, una vez concluido su encargo, quedará inhabilitado para desempeñar cargos públicos durante un año. La Cámara de Diputados determinará el monto que el ex titular recibirá como pensión o dieta honoraria durante ese periodo.

Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. a IV. [...]

V. Informar anualmente sobre las actividades de la Comisión a la Cámara de Diputados.

VI. a IX. [...]

X. Ejercer la acción de inconstitucionalidad en nombre de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

XI. Las demás que le señalen la presente Ley y otros ordenamientos.

Artículo 17. [...]

[...]

Será causal de destitución de los Consejeros, el hecho de que injustificadamente se ausenten o no se presenten a las sesiones ordinarias y extraordinarias por más de tres ocasiones seguidas. En su caso, la destitución la hará el Presidente del Consejo, y para el nombramiento de un Consejero sustituto se procederá en los términos que establece el artículo 18 de este ordenamiento.

Artículo 18. La sustitución anual del miembro de mayor antigüedad del Consejo será hecha a propuesta de los miembros restantes de este órgano, en los términos del Reglamento Interno de la Comisión Nacional, con la ratificación de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados.

Artículo 19. El Consejo de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades:

- I. Nombrar, en los términos que establece esta Ley, al Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos;
- II. Nombrar anualmente al Consejero sustituto, en los términos que establece esta Ley;
- III. Establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional;
- IV. Aprobar el Reglamento Interno de la Comisión Nacional;
- V. Aprobar las normas de carácter interno relacionadas con la Comisión Nacional;
- VI. Opinar sobre el Proyecto de Informe Anual que el Presidente de la Comisión Nacional presente a la Cámara de Diputados;
- VII. Solicitar al Presidente de la Comisión Nacional información adicional sobre los asuntos que se encuentren en trámite o haya resuelto la Comisión Nacional, y
- VIII. Conocer el informe del Presidente de la Comisión Nacional respecto al ejercicio presupuestal.

Artículo 46. [...]

[...]

La autoridad o servidor público que informe que no acepta la recomendación podrá ser llamado por la Cámara de Diputados, para que ante el pleno de la misma explique las razones de su negativa.

Artículo 75. El presupuesto anual de gastos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos será directamente autorizado por la instancia que determine la Cámara de Diputados; esta misma Cámara, a través de los procedimientos que acuerde, recibirá del organismo la cuenta de erogaciones que corresponda.

### Transitorios

*Primero.* El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación.

*Segundo.* Se derogan todas las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan al presente ordenamiento.

*Tercero.* El nombramiento del primer Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos estará a cargo de la Cámara de Diputados mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros.

*Cuarto.* El actual Presidente y los miembros del Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos permanecerán en sus cargos hasta en tanto no

sea nombrado el Consejo al que se refiere el artículo transitorio tercero de este decreto.

*Quinto.* El Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Derechos Humanos será expedido por su Consejo dentro de los seis primeros meses posteriores al momento de haber entrado en funciones.

*Sexto.* Los actuales funcionarios de la Comisión Nacional de Derechos Humanos permanecerán en sus cargos hasta que se haga la designación correspondiente, conforme a lo dispuesto por esta Ley.

En este caso, los diputados de la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional se pronunciaron por consolidar la independencia del *Ombudsman* Nacional mediante su transformación en un organismo autónomo, reconociéndole dicha calidad en el texto constitucional. Al respecto, destacaron que el apartado B del artículo 102 de la Carta Magna, tal y como estaba redactado, facultaba al Congreso de la Unión para establecer a esta instancia protectora, pero no determinaba su naturaleza jurídica.

Igualmente, propusieron reformar el citado precepto para ampliar la competencia de todos los organismos protectores de los Derechos Humanos, a fin de que estuvieran facultados para conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, eliminándose las limitaciones existentes en materia laboral y electoral. La Comisión Nacional tendría, incluso, atribuciones para recibir y tramitar quejas en que estuvieran involucrados miembros del Poder Judicial de la Federación, siempre y cuando no se tratara de asuntos jurisdiccionales.

Por otra parte, plantearon adicionar dos incisos a la fracción II del artículo 105 constitucional para otorgar al titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos la potestad de ejercitar acción de inconstitucionalidad contra leyes federales que contravinieran las garantías individuales establecidas en la Constitución y en los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos, haciéndola extensiva a los titulares de los organismos estatales para hacer lo propio respecto de las leyes locales.

Por lo que hace a la ley que rige a la Comisión Nacional, los legisladores panistas destacaron la necesidad de reformar y adicionar diversos preceptos para establecer, con toda claridad, su carácter de organismo

público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, con facultades para nombrar a su titular y Consejeros, emitir su normatividad interna y ejercer libremente su presupuesto.

Según el esquema sugerido por dichos parlamentarios, tanto el Presidente como los miembros del Consejo de la Comisión serían nombrados por este último órgano colegiado y ratificados por mayoría calificada de la Cámara de Diputados. En el primer caso, el Consejo debería convocar a una consulta nacional para la presentación de candidatos, conforme a los lineamientos que se establecieran en el Reglamento Interno de la institución.

Además, se señalaría en el articulado de la ley que, una vez concluido el periodo para el que hubiera sido nombrado, el *Ombudsman* quedaría inhabilitado para desempeñar cargos públicos durante un año, lapso durante el cual se le otorgaría una dieta honoraria.

Cabe mencionar también que, en términos de la iniciativa en comento, el Presidente de la Comisión Nacional tendría la obligación de rendir el informe anual de actividades del organismo a su cargo ante la Cámara Baja, a la cual se le facultaría para llamar a las autoridades o servidores públicos que no hubiesen aceptado alguna recomendación, a efecto de que explicaran las razones de su negativa.

### *C. Iniciativa del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática<sup>13</sup>*

Ciudadanos Secretarios de la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura del H. Congreso de la Unión:

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los diputados de la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática sometemos a la consideración de la H. Cámara de Diputados la presente iniciativa de adiciones y reformas a los artículos 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 14, 15, 17, 19, 46, 64, 75 y 77

---

<sup>13</sup> Fuente: *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, jueves 2 de abril de 1998.

de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, asimismo a los artículos 21, 73, 74, fracción VI, 76, fracción X, 102 apartados A y B, y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de la siguiente:

#### *Exposición de motivos*

En la inmensa mayoría de las organizaciones que se ocupan de la defensa de los Derechos Humanos y en muy amplios sectores de nuestra sociedad, se ha consolidado la opinión de que es insoslayable la decisión de dotar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos de mayor autonomía respecto al poder gubernamental. En la actual ley de la materia, el nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, aun cuando es sometido a la aprobación del Senado, lo hace el Presidente de la República; de igual manera, la totalidad de los integrantes del Consejo de esa institución son también designados por el Presidente de la República y los recursos materiales y financieros para su funcionamiento le son proporcionados por el Ejecutivo Federal. Consideramos que esa relación de dependencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos respecto al Ejecutivo Federal, afecta gravemente la autonomía indispensable para el buen desempeño de las atribuciones de dicha institución de Derechos Humanos. En efecto, es bien sabido que la eficacia de las recomendaciones del *Ombudsman* depende en gran medida del peso moral de la institución que las emite; es la credibilidad la que puede movilizarse a la sociedad y a la opinión pública para respaldar las recomendaciones y obligar a los destinatarios a cumplirlas, toda vez que las mismas tienen la característica esencial de ser no vinculatorias y es el respaldo de la sociedad el elemento que puede darles la fuerza necesaria para lograr su eficacia. Sin embargo, para motivar ese respaldo social es indispensable la credibilidad en la institución y es precisamente la autonomía de la misma el factor determinante para obtener esa credibilidad, no sólo en nuestro país, sino también en el extranjero, en donde importantes organizaciones de defensa de los Derechos Humanos han puesto en tela de juicio la credibilidad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Lo anterior deviene en la necesidad de la reforma que aquí se propone para que sea el Congreso de la Unión quien designe al Presidente y a los Consejeros de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y asigne los recursos materiales y financieros necesarios para el debido funcionamiento de la misma, rompiendo con ello los lazos de dependencia de la Comisión con el Ejecutivo Federal y fortaleciendo así su autonomía.

Nuestra fracción parlamentaria entiende que el derecho a la vida y la libertad, siendo unos de los más elementales Derechos Humanos, no son los úni-

cos, pues también lo son, entre otros, el derecho al trabajo, el derecho a una justicia pronta y eficaz y el derecho de los pueblos a efectuar procesos electorales que les permitan elegir verdaderamente a sus gobernantes. Vale señalar que en la actual legislación se imponen importantes limitaciones a los organismos públicos de los Derechos Humanos en materia laboral, electoral y en los asuntos relativos al Poder Judicial de la Federación, lo que ha ocasionado la impunidad de distintas autoridades que hacen caso omiso de la garantía de legalidad, aprovechando que el juicio de amparo debe ser el instrumento mediante el cual el quejoso puede obtener la protección de la justicia, en el supuesto de que pueda contar con los recursos económicos necesarios para la tramitación del juicio de amparo. Debido a ello proponemos ampliar las facultades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en los ámbitos mencionados, siempre y cuando se trate de actos u omisiones de carácter administrativo o procedimental.

No obstante que nuestro orden jurídico cuenta con la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, son alarmantes los altos índices de impunidad que existen cuando se trata del delito de tortura; vale decir que en esta materia, las denuncias y quejas apuntan principalmente a las policías judiciales estatales y federal, que dependen del Ministerio Público respectivo, y siendo un delito de carácter federal, compete la investigación del mismo a la Procuraduría General de la República, y por lo tanto al Ministerio Público Federal y a los agentes de la Policía Judicial bajo su mando, encontrándonos aquí con la aberración jurídica de que la autoridad repetidamente señalada como perpetradora del grave delito de tortura es la misma encargada de investigarlo. El resultado es que prevalece el espíritu de cuerpo, se encubre a los torturadores y cuando hay una fuerte presión de la opinión pública se integran deliberadamente mal las averiguaciones previas, lo que permite al procesado salir absuelto en el proceso penal, de ahí que sean muy contadas las sentencias condenatorias por el delito en cuestión. Por ello es fundamental para combatir un delito tan grave como el de la tortura y tan íntimamente relacionado con la violación de los Derechos Humanos, que se faculte a la Comisión Nacional de Derechos Humanos para efectuar la investigación, integrar la averiguación previa y consignarla ante un juez competente, cuando del seguimiento de una queja se establezcan indicios suficientes para presumir la comisión del delito de tortura. Cabe señalar que tal facultad a favor de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de ninguna manera la transforma en un tribunal de derecho ni afecta de modo alguno el carácter no vinculatorio de sus recomendaciones, ya que no emitiría ningún dictamen o recomendación obligatorio, sino que presentaría ante un tribunal competente las evidencias que se hubiese allegado para que éste las valore y emita, en su caso, su resolución obligatoria, más aún, en su investigación no estaría facultada para citar a declarar a persona alguna bajo nin-



gún apercibimiento ni estaría autorizada para retener a ningún sujeto objeto de la investigación.

Un principio conocido es que la ley debe ajustarse a la realidad y no a la inversa, y en nuestro país es una realidad incuestionable que, más que en otros delitos, en los casos de tortura, las investigaciones han sido abrumadoramente ineficientes y la administración de justicia totalmente inadecuada.

Por otra parte, sin hacer ninguna valoración ética de sus recomendaciones, la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuenta con una basta experiencia en la investigación de delitos que constituyen violación de Derechos Humanos y cuenta con un plantel de profesionistas que conocen la técnica jurídica de la investigación del delito, como se puede observar en la lectura de múltiples recomendaciones en las que se rinden declaraciones, se reciben testimonios y se efectúan y valoran dictámenes periciales; de manera que una recomendación que contiene todas las normas que señalan la técnica jurídica, la lógica y la experiencia, debe también ser suficiente para excitar la actividad jurisdiccional correspondiente.

En los países europeos el cumplimiento de las recomendaciones del *Ombudsman* alcanza un rango de 90 a 100%, en tanto que en nuestro país formalmente llega sólo a 63%, lo que hace necesario que se considere el aspecto de la eficacia de las recomendaciones. Ciertamente, una de las características del *Ombudsman* es el carácter no vinculatorio de sus recomendaciones y su autoridad puramente moral, por lo que, con pleno respeto a la preservación de tales elementos, esta iniciativa proyecta avanzar en el ámbito de la eficacia de las recomendaciones, proponiendo que se faculte expresamente al titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para iniciar ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, juicio político en contra de los servidores públicos que se nieguen a aceptar las recomendaciones o que aceptándolas no las cumplan.

Cabe señalar que el *Ombudsman* debe considerarse como un defensor de la ciudadanía ante los abusos del poder del Estado, tan es así que en algunos países se le designa con el término de Defensor del Pueblo y en ese marco proponemos que el *Ombudsman* mexicano, sin menoscabo del carácter no vinculatorio de sus recomendaciones, pueda acudir a la Cámara de Diputados a denunciar ante esa instancia de la soberanía popular a los funcionarios públicos que hubiesen violentado los Derechos Humanos y que se hubieren negado a cumplir la recomendación respectiva, y bajo la misma premisa acudir ante la autoridad judicial competente para ejercitar la acción penal, única y exclusivamente en tratándose del delito de tortura.

*Artículo primero.* Se reforman y adicionan los artículos 21, 73, 74, fracción VI, 76, fracción X, 102, en sus apartados A y B, y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato; sólo en los casos que señala el apartado B del artículo 102 de esta Constitución, la Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá integrar una averiguación previa, consignarla ante un juez competente y, en su caso, asumirse como parte en el proceso judicial. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas...

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a V. [...]

VI. Para expedir la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

VII. a XXX. [...]

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. a V. [...]

VI. Someter a la Cámara de Senadores la propuesta de tres candidatos a ocupar el puesto de Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; lo anterior una vez realizada la consulta a las organizaciones sociales por la Comisión de la materia de la Cámara de Diputados, dicha consulta será regulada por la ley.

VII. a VIII. [...]

Artículo 76. [...]

I. a IX. [...]

X. Elegir al Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de la terna que someta la Cámara de Diputados.

XI. [...]

Artículo 102.

A. [...]

Incumbe al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal, excepto el señalado en el quinto párrafo del apartado B de este artículo, y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados...

B. La Comisión Nacional de Derechos Humanos y sus homólogos en los estados, son organismos públicos, de carácter autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

El presupuesto que se le autorice a la Comisión Nacional de Derechos Humanos será aprobado anualmente por la Cámara de Diputados.

Estos organismos velarán por la promoción y protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano. Al efecto conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violen esos derechos. Llevarán a cabo tareas de promoción, difusión y divulgación que fomenten una cultura de respeto por los Derechos Humanos.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá conocer de actos u omisiones administrativas o procedimentales cuando se trate de asuntos de naturaleza laboral, electoral, fiscal o contencioso administrativo; igualmente, cuando estos actos u omisiones provengan de algún órgano del Poder Judicial Federal. Los organismos locales conocerán de actos análogos en su esfera de competencia.

Estos organismos de protección a los Derechos Humanos por ningún motivo podrán examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos formulará y emitirá recomendaciones no vinculatorias, públicas y autónomas. En su caso, hará las denuncias y quejas ante las autoridades respectivas en relación con los asuntos que se sometan a su conocimiento, incluida la interposición del juicio de amparo. En los casos en que del seguimiento de una queja se establezcan indicios suficientes para presumir la comisión del delito de tortura por parte de servidores públicos adscritos a una Procuraduría de Justicia, la Comisión Nacional de Derechos Humanos estará facultada para integrar la averiguación previa y consignarla ante un juez competente, pero no podrá, bajo ninguna circunstancia, retener a persona alguna objeto de investigación ni formular citatorios con ningún apercibimiento. Estas consignaciones se harán sin detenido, salvo en caso de flagrancia, con estricto apego a la ley, bajo la normatividad que regula la acción del Ministerio Público Federal y con las limitaciones que aquí se establecen para el ejercicio de la acción penal por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá ejercitar acción de inconstitucionalidad en contra de normas de carácter general que vulneren los Derechos Humanos reconocidos en el orden jurídico mexicano.

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

La Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá atraer la queja presentada ante un organismo local cuando el asunto, por su importan-

cia, trascienda el interés de la entidad federativa o del Distrito Federal, incida en la opinión pública nacional o su naturaleza resulte de especial gravedad.

Para la elección del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Cámara de Diputados, tomando en cuenta las opiniones de las organizaciones sociales, someterá una terna a la Cámara de Senadores, la cual elegirá al Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. [...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha de la publicación de la norma por:

a) a f) [...]

g) La Comisión Nacional de Derechos Humanos en contra de leyes federales, estatales y del Distrito Federal; así como de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano que vulneren Derechos Humanos.

III. [...]

*Artículo segundo.* Se reforman y adicionan los artículos 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 14, 15, 17, 19, 46, 64, 75 y 77 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Artículo 2. La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, con facultades para organizarse internamente, y para ejercer libremente su presupuesto y sus funciones. La Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano.

Artículo 3. La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con violaciones a los Derechos Humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal.

Artículo 5. La Comisión Nacional de Derechos Humanos se integrará con un Presidente, un Secretario Ejecutivo, hasta cinco Visitadores Generales, así como el número de visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, para el mejor desempeño de sus responsabilidades, contará con un Consejo Ejecutivo.

Artículo 6. La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá las siguientes atribuciones:

I. a XIV. [...]

XV. La Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá conocer, exclusivamente, de actos u omisiones administrativos o procedimentales cuando se trate de asuntos de naturaleza laboral, electoral, fiscal o contencioso administrativo; igualmente, cuando estos actos u omisiones provengan de algún órgano del Poder Judicial Federal. La Comisión Nacional de Derechos Humanos por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo;

XVI. La Comisión Nacional de Derechos Humanos estará legitimada para interponer juicio de amparo y acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes federales, estatales y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano que vulneren los Derechos Humanos;

XVII. La Comisión Nacional podrá enviar a la Cámara de Diputados solicitud de juicio político en los términos que establece el título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en contra de la autoridad o servidor público que se rehúse a atender las recomendaciones de la Comisión Nacional, y

XVIII. Las demás que le otorguen la presente Ley y otros ordenamientos legales.

Artículo 7. La Comisión Nacional de Derechos Humanos no podrá conocer de los asuntos relativos a:

I. Derogada.

II. Resoluciones de carácter jurisdiccional;

Se entiende por resoluciones de carácter jurisdiccional:

- a) Las sentencias o laudos definitivos que concluyan la instancia;
- b) Las sentencias interlocutorias que se emitan durante el proceso;
- c) Los autos o acuerdos dictados por el juez o por el personal del juzgado o tribunal para cuya expedición se haya realizado una valoración y determinación jurídica o legal;
- d) En materia administrativa, los análogos a los señalados por los anteriores.

III. Derogada.

IV. [...]

Artículo 8. En los términos de esta Ley sólo podrán admitirse o conocerse quejas o inconformidades contra actos u omisiones de autoridades judiciales, cuando dichos actos u omisiones tengan carácter administrativo o procedimental. La Comisión Nacional por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo.

Artículo 9. Los requisitos para ser Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos son:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- II. No tener menos de 35 años de edad el día de su nombramiento;
- III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por un delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, se inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena, y
- IV. No pertenecer a partido político alguno.

Artículo 10. Para la elección del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Cámara de Diputados, una vez realizada la consulta a las organizaciones sociales a través de la Comisión respectiva, someterá una propuesta consistente en una terna a la Cámara de Senadores, la cual elegirá dentro de ésta al Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El plazo durante el cual debe pronunciarse la Cámara de Senadores con respecto a la elección del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, será de quince días naturales, contados a partir del día siguiente al de la recepción de la propuesta, espacio de tiempo en el que dicha Cámara escuchará en audiencia a los candidatos y emitirá su decisión.

En el caso de que la terna propuesta por la Cámara de Diputados sea rechazada por la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados podrá presentar una segunda y la Cámara de Senadores deberá elegir necesariamente a uno de los candidatos de la terna propuesta por la Cámara de Diputados.

Artículo 11. El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos durará en su cargo cuatro años y por ningún motivo podrá reelegirse.

Artículo 12. Las funciones de Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de los Visitadores Generales y del Secretario Ejecutivo son

incompatibles con el desempeño de cualquier otro cargo, empleo o comisión de la Federación, los Estados, Municipios o en organismos privados, o con el desempeño de su profesión, exceptuando los académicos.

Artículo 14. El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá ser destituido y, en su caso, sujeto a responsabilidad, sólo por las causas y mediante los procedimientos establecidos por el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tanto en este supuesto como en el caso de que fallezca durante su gestión, al frente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Presidente será sustituido interinamente por el primer Visitador General, en tanto no se elija al nuevo Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La designación del nuevo titular se hará al inicio del periodo de sesiones inmediato posterior, en caso de que las Cámaras se encuentren en receso, y estando en periodo de sesiones antes de la conclusión del mismo.

Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I a IV. [...]

V. Informar anualmente sobre las actividades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos a las Cámaras de Diputados y Senadores;

VI a IX. [...]

X. Ejercer la acción de inconstitucionalidad en nombre de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y

XI. Las demás que le señalen la presente Ley y otros ordenamientos.

Artículo 17. [...]

El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos lo será también del Consejo. Los cargos de los demás miembros del Consejo serán honorarios. A excepción de su Presidente, cada año deberá ser sustituido el miembro del Consejo de mayor antigüedad, procedimiento que se realizará, alternadamente, por las Cámaras de Diputados y de Senadores, salvo el Primer Consejo, cuyos miembros se sortearán el orden en que serán sustituidos.

Será causal de destitución de los Consejeros el hecho de que injustificadamente se ausenten o no se presenten a las sesiones ordinarias y extraordinarias por más de tres ocasiones seguidas. En su caso, la destitución la hará el Presidente del Consejo y para el nombramiento de un Consejero sustituto se procederá en los términos que establece el artículo 18 de este ordenamiento.

Artículo 18. La Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores elegirán, cada una de ellas, a cinco miembros para integrar el Consejo Ejecutivo, previas consultas a las organizaciones sociales, consultas que serán efectuadas por las Comisiones de la materia.

Artículo 19. El Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá las siguientes facultades:

- I. Establecer los lineamientos generales de la actuación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos;
- II. Aprobar el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos;
- III. Aprobar las normas de carácter interno relacionadas con la Comisión Nacional de Derechos Humanos;
- IV. Opinar sobre el proyecto de informe anual que el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos presente a la Cámara de Diputados;
- V. Solicitar al Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos información adicional sobre los asuntos que se encuentren en trámite o haya resuelto la Comisión Nacional;
- VI. Conocer el informe del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos respecto al ejercicio presupuestal;
- VII. Conocer sobre recursos de inconformidad o impugnación en contra de actuaciones o resoluciones de las Visitadurías de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y solicitar la revisión de los casos que considere necesarios, y
- VIII. Si al revisar un recurso de inconformidad o impugnación se evidencia mala fe, negligencia o actuación contraria a Derecho de un funcionario de la propia Comisión Nacional de Derechos Humanos, solicitará su remoción y procederá de acuerdo al título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 24. Los Visitadores Generales tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

I a IV. [...]

- V. Rendir informes sobre quejas específicas que les sean solicitados por el Consejo Ejecutivo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y
- VI. Las demás que le señale la presente Ley y el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones.



Artículo 46. La recomendación será pública y autónoma, no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia.

En todo caso, una vez recibida, la autoridad o servidor público de que se trate informará, dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si acepta dicha recomendación. Entregará, en su caso, en otros quince días adicionales, las pruebas correspondientes de que ha cumplido con la recomendación. Dicho plazo podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la recomendación así lo amerite.

Cuando la autoridad o servidor público informe que no acepta la recomendación o que aceptándola, se obtengan evidencias de simulación o negligencia en su cumplimiento, el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá iniciar juicio político en su contra, de acuerdo al título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 64. La Comisión Nacional de Derechos Humanos está facultada para revisar de oficio las resoluciones definitivas de los organismos locales de Derechos Humanos, así como las recomendaciones emitidas por los citados organismos, en los casos relativos a tortura, homicidio, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones, o donde sean afectados grupos sociales.

Artículo 75. El presupuesto anual de gastos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos será directamente autorizado por la instancia que determine la Cámara de Diputados; esta misma Cámara, a través de los procedimientos que acuerde, recibirá del organismo la cuenta de erogaciones que corresponda.

### Transitorios

*Primero.* El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación.

*Segundo.* Se derogan todas las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan al presente ordenamiento.

*Tercero.* El actual Presidente y los miembros del Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos permanecerán en sus cargos hasta en tanto los nuevos titulares no sean nombrados de acuerdo al procedimiento establecido en el presente decreto.

*Cuarto.* El Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Derechos Humanos será expedido por su Consejo dentro de los seis primeros meses posteriores al momento de haber entrado en funciones.

Según se aprecia, una de las principales preocupaciones de la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática consistía en otorgar plena autonomía tanto a la Comisión Nacional de Derechos Humanos como a los organismos homólogos de las entidades federativas, así como ampliar su esfera de competencia para que estuvieran en posibilidad de conocer de quejas contra actos u omisiones administrativas o procedimentales en materia electoral, laboral, fiscal, contencioso-administrativa e, incluso, contra actos u omisiones de igual naturaleza que provinieran de algún órgano del Poder Judicial, salvo que se tratara de aspectos jurisdiccionales de fondo.

Para el caso específico de la Comisión Nacional, proponían, además, que se modificara el procedimiento de designación de su Presidente, a fin de que la Cámara de Diputados, previa consulta a las organizaciones sociales en los términos que señalara la ley, sometiera a la de Senadores una terna de candidatos a ocupar dicho cargo.

Asimismo, plantearon que se dotara al *Ombudsman* Nacional de la facultad de integrar averiguaciones previas y, en su caso, consignarlas ante el juez competente, en los casos en que, con motivo de la tramitación de una queja, se encontraran indicios suficientes para presumir la comisión del delito de tortura por parte de servidores públicos adscritos a una procuraduría de justicia.

Otras atribuciones que se le otorgarían a la Comisión Nacional serían las de ejercitar la acción de inconstitucionalidad en contra de normas de carácter general que vulneraran los Derechos Humanos; promover juicio político en contra de las autoridades o servidores públicos que rehusaran atender sus recomendaciones, así como atraer las quejas presentadas ante un organismo local, cuando por su importancia el asunto trascendiera el interés de la entidad federativa de que se tratara, incidiera en la opinión pública nacional o su naturaleza resultara de especial gravedad.

En relación con la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en la iniciativa se propuso reformar y adicionar diversos artículos de la misma, con objeto de detallar el mecanismo a través del cual sería designado su Presidente; agregar entre los requisitos para ocupar dicho cargo el no pertenecer a partido político alguno; eliminar la posibilidad de que este servidor público fuera reelegido para un segundo periodo, e

indicar que el *Ombudsman* tendría la obligación de rendir su informe anual de actividades ante ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

Tratándose de los integrantes del Consejo se dispondría que anualmente sería sustituido el Consejero de mayor antigüedad, correspondiéndole efectuar el nombramiento respectivo un año a la Cámara Baja, el siguiente a la Cámara Alta, y así sucesivamente.

Igualmente, se otorgaría a la Comisión Nacional la facultad de revisar oficiosamente las resoluciones definitivas de los Organismos locales de Derechos Humanos, así como las recomendaciones que éstos emitieran, en los casos relativos a tortura, homicidio, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones, o bien aquellos en los que se vieran afectados grupos sociales.

*D. Iniciativas de la senadora Payán Cervera, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional*<sup>14</sup>

a) Iniciativa de reforma constitucional

INICIATIVA CON PROYECTO DE REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 74,  
76, 102 Y 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS  
UNIDOS MEXICANOS

CC. Secretarios de la Comisión Permanente  
del H. Congreso de la Unión  
Presentes

La que suscribe, legisladora de la LVII Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por la fracción II del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del órgano a que hace referencia el artículo 135 de la propia Constitución, la siguiente iniciativa que reforma y adiciona a los artículos 74, 76, 102 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

<sup>14</sup> Fuente: *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, lunes 13 de julio de 1998.

### *Exposición de motivos*

Es un hecho indubitable que desde los años cuarentas, después de la Segunda Guerra Mundial, y como consecuencia de las enormes violaciones a los Derechos Humanos perpetradas en los Estados totalitarios, la institución del *Ombudsman* ha tenido un florecimiento a nivel mundial contando como punto de partida el continente europeo y esparciéndose a los demás continentes, incluso en países que se encuentran en vías de desarrollo, en donde se presupone se vulneran con mayor frecuencia los Derechos Humanos también se encuentran instituciones que protejan a sus nacionales con el fin de que no les sean violados sus derechos individuales.

Es por ello que resulta preponderante contar con una regulación que se adecue a las necesidades de protección de los Derechos Humanos en el ámbito tanto federal como estatal, que sirva como fundamento para los organismos públicos de protección a los Derechos Humanos.

Es bien sabido que en lo que corresponde a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, desde sus albores ha sido cuestionada en principio por la designación de su titular, toda vez que ésta se realiza por parte del Ejecutivo Federal, teniendo como resultado una incongruencia que no se debe seguir soslayando, dado que no se puede ser juez y parte en un mismo conflicto; es por ello que en la búsqueda de una mayor independencia de dicho organismo con el Ejecutivo, se propone darle al Poder Legislativo la facultad de nombrar y ratificar al titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En un sistema bicameral, como es nuestro Poder Legislativo, se cuenta con una representación conformada por diversas fuerzas políticas, lo que le daría mayor representatividad y, por tanto, más credibilidad y fuerza tanto legal como moral a dicha Comisión encargada de luchar por los Derechos Humanos de todos los mexicanos. Por esta razón pretendemos homologar al *Ombudsman* mexicano con sus similares de Europa y de América Latina.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos fue creada inicialmente mediante un acuerdo presidencial del 5 de junio de 1990, siendo en un principio un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. El 28 de enero de 1992 se llevó a cabo la publicación de la reforma constitucional que adicionó el apartado B del artículo 102.

Se propone en la presente iniciativa modificar la Carta Magna con los siguientes argumentos jurídicos y de *facto*:

En relación al nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos:

Desde sus orígenes, la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha sido un organismo encargado de denunciar ante la opinión pública los actos o hechos violatorios de Derechos Humanos que sean llevados a cabo por la admi-

nistración pública, sirviendo así, a través de sus recomendaciones, como un instrumento de fiscalización en beneficio de los gobernados; sin embargo, dicho propósito ha sido mermado, toda vez que la dependencia del *Ombudsman* con el Ejecutivo, por el hecho de ser designado por éste, deteriora la credibilidad de las denuncias y recomendaciones emitidas por dicha Comisión de la cual es titular.

Por lo tanto, y en busca de un organismo más eficiente y eficaz que se encargue de la vigilancia de los Derechos Humanos y no de canonjías que vulneran las garantías individuales consagradas en nuestra Carta Magna, se pretende facultar al Congreso de la Unión para que, con el nombramiento de la Cámara de Diputados y la ratificación de la Cámara de Senadores, se nombre al Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, contando así con una mayor credibilidad, toda vez que su nombramiento será realizado por los representantes de la ciudadanía en el pluralismo creciente del Congreso de la Unión.

Asimismo, la iniciativa propone que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como sus homólogas en los estados, tengan la facultad de ejercitar la acción de inconstitucionalidad, en el ámbito de su respectivas competencias, dado que en el Estado de Derecho en que vivimos resulta difícil entender el por qué los ciudadanos no puedan acceder a estos instrumentos de control constitucional y solamente se encuentren facultados para ello el treinta y tres por ciento de los legisladores de los poderes legislativos federales y locales, con las limitaciones que la ley establece, así como el Procurador General de la República. De esta manera pretendo que se otorgue dicha facultad a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, también en representación de los ciudadanos que no pueden hacer valer la acción de inconstitucionalidad y que encontrarán en dicha Comisión una institución que vele por sus intereses y por buscar que las normas constitucionales sean el resultado de la lucha por defender los Derechos Humanos.

La presente iniciativa requiere, de esta manera, que se modifique la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 74, 76, 102 y 105.

Por lo antes expuesto y con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del Órgano a que hace referencia el artículo 135 del mismo ordenamiento la siguiente:

INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN  
LOS ARTÍCULOS 74, 76, 102 Y 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA  
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

*Artículo único.* Se reforman los artículos 74, fracción VI, y 102, apartado B, y se adicionan los artículos 76, fracción X, pasando la actual fracción X a ser XI, y 105, fracción II, incisos g) y h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 74. [...]

I. a V. [...]

VI. Nombrar por las dos terceras partes de los integrantes presentes al Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de entre las propuestas que al efecto realicen las organizaciones civiles o de manera independiente los interesados en ocupar dicho cargo;

VII. a VIII. [...]

Artículo 76. [...]

I. a IX. [...]

X. Ratificar por las dos terceras partes del Senado de la República el nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que la Cámara de Diputados haya designado;

XI. Las demás que la misma Constitución le establece.

Artículo 102.

A. [...]

B. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como a sus homólogos en los estados, siendo organismos públicos autónomos con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Dichos organismos procurarán la protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa o procedimentales de carácter electoral, laboral y jurisdiccional en el ámbito de su competencia, provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violen esos derechos. Estos organismos no podrán conocer cuestiones jurisdiccionales de fondo. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

El Congreso de la Unión, a instancia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, podrá llamar a la autoridad o servidor público que se

rehúse a atender las recomendaciones de ésta, para que en comisiones o en el pleno de la Cámara de Diputados justifique su omisión; de no hacerlo, dicha Cámara formulará un extrañamiento al órgano del cual depende jerárquicamente.

Artículo 105. [...]

I. [...]

II. [...]

a) a f) [...]

g) El titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, respecto de leyes federales que contravengan las garantías individuales concedidas por esta Constitución, así como de tratados internacionales en materia de Derechos Humanos celebrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado, y

h) Los titulares de los organismos homólogos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que establezcan las Legislaturas de los Estados, respecto de leyes estatales que contravengan las garantías individuales concedidas por esta Constitución y por tratados internacionales en materia de Derechos Humanos celebrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado.

III. [...]

#### Transitorios

*Primero.* El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación.

*Segundo.* Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan al presente decreto.

*Tercero.* El actual Presidente y los miembros del Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos permanecerán en sus cargos hasta haber cumplido su actual periodo en funciones.

Para la senadora Ana Rosa Payán Cervera resultaba de primordial importancia la existencia de una regulación que satisficiera las demandas sociales de protección de los Derechos Humanos, tanto en el ámbito federal como en el local, y sirviera como fundamento para la actuación de los organismos públicos encargados de su defensa.

De ahí que abundara en la necesidad de reformar el apartado B del artículo 102 constitucional, a efecto de que dichos organismos fuesen do-

tados de plena autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios, y se les permitiera conocer, en el ámbito de sus respectivas competencias, de actos u omisiones administrativas o procedimentales de carácter electoral, laboral y jurisdiccional, provenientes de cualquier autoridad o servidor público, pero sin conocer cuestiones jurisdiccionales de fondo.

De igual forma, se facultaría al Congreso de la Unión para que, a petición de la Comisión Nacional, citara a comparecer ante la Cámara de Diputados a la autoridad o servidor público que se rehusara a atender las recomendaciones emitidas por aquélla.

Por su parte, en el artículo 74 de la Constitución Política se establecería como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la de nombrar al Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de entre las propuestas que realizaran las organizaciones civiles o los propios interesados a ocupar el cargo, en tanto que en el artículo 76 se incluiría la atribución del Senado para ratificar dicho nombramiento.

Finalmente, se adicionarían los incisos g) y h) a la fracción II del artículo 105 de la Carta Magna, con objeto de otorgar facultades al Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y a sus homólogos en los estados de la República, para ejercitar la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes federales y estatales, respectivamente, que resultaran violatorias de las garantías individuales concedidas por la Constitución, así como por los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos.

## b) Iniciativa de reforma legal

### INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 3, 6, 8, 9, 10, 14, 15, 17, 18, 52 Y 75 DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

La que suscribe, legisladora de la LVII Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por la fracción II del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa que reforma y adiciona los artículos 3, 6, 8, 9, 10,



14, 15, 17, 18, 52 y 75 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, bajo la siguiente:

*Exposición de motivos*

Los Derechos Humanos han formado parte de nuestra vida desde hace ya varios siglos atrás; en 1537 encontramos la expresión de Derechos Humanos como tal, en la Historia Diplomática Rerum Bataviarum, lo cual nos puede llevar a pensar que este tema ha sido abordado a lo largo de cuatro siglos, idea totalmente errónea de la realidad, ya que desafortunadamente son contados los textos que han sido trascendentales tanto a nivel continental como mundial. En este tema, uno de ellos es sin duda la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789, que se llevó a cabo en Francia como resultado de la crisis vivida en la Revolución, ya que eran innegables los privilegios y las desigualdades que se vivían en esa época.

Sin embargo, en el devenir histórico, los Derechos Humanos se han tornado en cuestiones que en un principio resultaban poco imaginables, a diferencia de la realidad contemporánea. Las connotaciones económicas, políticas y sociales que actualmente se encuentran normadas a nivel internacional, y que garantizan a los ciudadanos una equidad y justicia necesaria para el desarrollo personal y colectivo, han desfasado cualquier idea de los Derechos Humanos en sus inicios.

Asimismo, encontramos que en nuestro siglo, y también como consecuencia de un conflicto armado de trascendencia, en este caso de la Segunda Guerra Mundial, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó y proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos, considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana.

Si estamos ya a cincuenta años de haberse llevado a cabo dicha Declaración, es necesario recordar este aniversario con algo que otorgue a los mexicanos un beneficio que fructifique en el mejor y mayor respeto de sus Derechos Humanos, por lo que presentamos esta iniciativa para incentivar los medios normativos que nos den una igualdad en todos los aspectos sin distinción de raza, color, sexo, idioma, opinión política o religión.

Los Derechos Humanos han sido una parte coyuntural de los Estados, para contar con una sociedad estable, que vea en las instituciones una forma de control que garantice el pleno derecho que las normas positivas nos otorgan, protegiéndonos de desigualdades, que en la mayoría de las ocasiones afectan a las clases más desprotegidas, que por falta de recursos económicos no cuentan con una salida eficaz que les proporcione un beneficio real a sus problemas.

En nuestro país los Derechos Humanos no han sido respetados por las autoridades de manera objetiva, ya que las recomendaciones que el *Ombudsman* ha realizado, en muchas ocasiones no han sido cumplidas en su totalidad o, peor aún, han sido ignoradas.

Es bien sabido que un porcentaje amplio de las denuncias que llegan a la Comisión Nacional de Derechos Humanos no fructifican en una recomendación y aunado a esto las autoridades no acatan las recomendaciones o lo hacen de manera parcial; resulta entonces necesario buscar mecanismos que logren que las recomendaciones sean recibidas y aceptadas por parte de la autoridad para que las cumplan y así se garantice el desarrollo de la Comisión.

Es por ello que la presente iniciativa pretende que la autoridad que no quiera validar la recomendación, cumpliéndola, sea llamada por parte del Poder Legislativo para que exprese el por qué de su negación, y así se tenga por parte de los integrantes de la Cámara de Diputados y de la opinión pública una visión más amplia y generalizada de las recomendaciones y su aceptación.

Es un hecho que el respetar los Derechos Humanos equivale a procurar la plena vigilancia de los derechos económicos, sociales, civiles y políticos de las personas y grupos sociales.

#### A. En relación al nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Uno de los principales problemas es el hecho de que el Ejecutivo Federal sea el que designe al Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; resulta difícil entender que el Presidente de la República tenga la facultad de decidir quién será el titular de la Comisión encargada de denunciar ante la opinión pública los actos o hechos violatorios de Derechos Humanos que sean realizados por la administración pública, ya que ésta se compone de los secretarios de Estado que forman parte del gabinete del Ejecutivo Federal.

Por esta razón se pretende dejar en manos del Congreso de la Unión dicha facultad, para que así la representación de la ciudadanía en dicho Poder Legislativo sea quien nombre y ratifique al Presidente, así como a los Consejeros de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

#### B. En relación a la autonomía de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Desde la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en junio de 1990, se ha buscado que la sociedad mexicana cuente con una institución que vele por los derechos individuales, tomando como accionante las denuncias

hechas en la mayoría de los casos por las mismas víctimas u ofendidos por la comisión de un delito, que representan casi el 80 por ciento del total de las quejas recibidas actualmente por dicha Comisión. Sin embargo, desde su gestación, la Comisión Nacional ha dependido directamente del Poder Ejecutivo, y en busca de que lo anterior deje de tener validez, con la presente iniciativa se pretende que la Comisión Nacional cuente con la autonomía necesaria para lograr cumplir eficaz y eficientemente con las atribuciones que se le confieren, autonomía que tendrá mayor efectividad si se cuenta con un porcentaje del presupuesto de egresos de la Federación, lo que le permitirá tener un campo de acción que no se vea limitado por cuestiones económicas.

### C. De las facultades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

La figura de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se encuentra ubicada al margen del Poder Judicial, basados en la división tripartita de los Poderes de la Unión; por tal motivo, dicha institución se ubica fuera de todo contexto jurisdiccional, en congruencia con el Estado de Derecho en el cual nos encontramos inmersos en nuestro país.

Por ello se propone establecer en los artículos relativos a las facultades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que en ningún caso y por ningún motivo podrá conocer de cuestiones de fondo, en los temas electorales, laborales y judiciales, siendo atendibles solamente cuestiones de carácter administrativo, con el fin de salvaguardar la ya mencionada división de poderes.

En la presente iniciativa se pretende instar para que la Cámara de Diputados llame a la autoridad o servidor público que se negó a atender la recomendación emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y de esta manera justifique su no aceptación, todo ello con el ánimo de buscar que dichos servidores públicos no dejen de aceptar las recomendaciones sin un justificante viable que sustente su omisión y evitar de esta manera la negligencia de parte de la administración pública y de las autoridades judiciales en lo que respecta a cuestiones puramente administrativas.

En busca de un organismo protector de los Derechos Humanos a nivel nacional, así como en cada uno de los estados, que procuren el respeto irrestricto de los derechos inherentes de todos los seres humanos en el ámbito tanto nacional como internacional, a través de los tratados y convenios internacionales, presentamos esta iniciativa para el mejor y mayor tratamiento de los Derechos Humanos en nuestro país.

Por lo antes expuesto y con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de la H. Cámara de Diputados la siguiente:

INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN  
LOS ARTÍCULOS 3, 6, 8, 9, 10, 14, 15, 17, 18, 52 Y 75 DE LA LEY DE LA  
COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

*Artículo único.* Se reforman los artículos 3, primer párrafo; 8; 9, primer párrafo; 10; 15, fracción V; 18, primer párrafo; 52 y 75; y se adicionan los artículos 6, fracciones XV, XVI y XVII, pasando la actual fracción XV a ser la XVIII; 14, segundo y tercer párrafo; 15, fracción X, pasando la actual fracción X a ser la XI y 17 tercer párrafo de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, para establecer lo siguiente:

Artículo 3. La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá competencia en todo el territorio nacional para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los Derechos Humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal.

[...]

Artículo 6. [...]

I. a XIV. [...]

- XV. Conocer de actos u omisiones administrativas o del procedimiento cuando sean asuntos de naturaleza electoral, laboral y judicial. En ningún caso podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo;
- XVI. Ejercer acción de inconstitucionalidad en contra de leyes federales, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano en materia de Derechos Humanos;
- XVII. Instar al Congreso de la Unión para que éste se sirva llamar a la autoridad o servidor público que se rehúse atender las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, para que en comisiones o en el pleno de la Cámara de Diputados establezca su postura y justifique su omisión ante la recomendación emitida a su cargo, de no hacerlo, dicha Cámara formulará un extrañamiento al órgano o instancia del cual depende;
- XVIII. Las demás que le otorgan la presente Ley y otros ordenamientos legales.

Artículo 8. En los términos de esta Ley, sólo podrán admitirse o conocerse quejas o inconformidades contra actos u omisiones de autoridades en materia judicial, electoral y laboral, cuando dichos actos u omisiones tengan carácter administrativo. La Comisión Nacional por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo.

Artículo 9. Los requisitos para ser Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos son:

I. a III. [...]

Artículo 10. El nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos será hecho por las dos terceras partes de los integrantes presentes en la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que al efecto realicen las organizaciones civiles o de manera independiente los interesados en ocupar dicho cargo. El nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos deberá ser ratificado por las dos terceras partes de los integrantes presentes en la Cámara de Senadores.

Las propuestas de las organizaciones civiles, así como de los interesados, deberán admitirse hasta 20 días naturales antes del nombramiento por la Cámara de Diputados, a efecto de que su currícula sea revisada por parte de los diputados federales para emitir así el nombramiento y se proceda a enviarlo a la Cámara de Senadores para su ratificación.

Artículo 14. [...]

En el supuesto anterior o en el caso de renuncia o fallecimiento durante su encargo, el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos será sustituido interinamente por el Primer Visitador General, en tanto se nombre al nuevo Presidente de la Comisión Nacional.

El nombramiento del siguiente titular deberá hacerse en un plazo que no exceda 30 días hábiles, conforme a lo previsto en el artículo 10 de la presente Ley.

Artículo 15. [...]

I. a IV. [...]

V. Rendir un informe anual de actividades de la Comisión Nacional al Congreso de la Unión;

VI. a IX. [...]

X. Ejercitar la acción de inconstitucionalidad en nombre de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y

XI. Las demás que le señalen la presente Ley y otros ordenamientos.

Artículo 17. [...]

[...]

En los casos en que algún Consejero no se presente a las sesiones ordinarias o extraordinarias en más de tres ocasiones consecutivas de manera injustificada, será motivo para que el Presidente del Consejo destituya al Consejero que se encuentre en dicho supuesto. Para nombrar al Consejero sustituto se procederá en los términos del artículo 18 de la presente Ley.

Artículo 18. El nombramiento de los miembros del Consejo será hecho de la misma forma que para el cargo de Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

[...]

Artículo 52. El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos deberá enviar un informe anual al Congreso de la Unión, sobre las actividades que haya realizado en el periodo respectivo. Dicho informe será difundido en la forma más amplia posible para conocimiento de la sociedad.

Artículo 75. La Comisión Nacional de Derechos Humanos contará con patrimonio propio. El presupuesto anual de la Comisión Nacional de Derechos Humanos será asignado del Presupuesto de Egresos de la Federación que anualmente aprueba la Cámara de Diputados, misma que determinará y autorizará el monto del porcentaje de dicho presupuesto.

#### Transitorios

*Primero.* El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación.

*Segundo.* Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan al presente decreto.

*Tercero.* El actual Presidente y los miembros del Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos permanecerán en sus cargos hasta haber cumplido su actual periodo en funciones.

La iniciativa de reformas y adiciones a la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos presentada por la senadora Payán Cervera tenía como objetivo primordial ajustar el ordenamiento legal en cuestión a la reforma constitucional por ella propuesta.

En tal sentido, la legisladora insistió en la necesidad de dotar de plena autonomía a ese organismo; modificar el mecanismo para el nombramiento de su titular y Consejeros; ampliar su ámbito competencial; otorgarle la facultad de ejercitar acción de inconstitucionalidad, etcétera, argumentando, por una parte, que en nuestro país los Derechos Humanos no siempre eran respetados por la autoridad, y, por la otra, que las recomendaciones del *Ombudsman* Nacional en muchas ocasiones no se cumplían en su totalidad o, peor aún, eran ignoradas por sus destinatarios.

Uno de los puntos en los que abundó fue el relativo a la búsqueda de esquemas de trabajo conjunto entre la Comisión y el Poder Legislativo, para que este último le brindara un mayor respaldo. Por ello, recalcó la conveniencia de que la autoridad que no aceptara una recomendación pudiera ser llamada a comparecer ante la Cámara de Diputados para que expresara el motivo de su negativa y, en caso de que no hubiera justificación para su inobservancia, ésta formulara un extrañamiento al órgano o instancia del cual dependiera.

Igualmente, propuso que, con objeto de fortalecer la autonomía de la Comisión Nacional y brindarle mayor efectividad, se le asignara a este organismo un porcentaje fijo del Presupuesto de Egresos de la Federación, lo que le permitiría tener un campo de acción que no se viera limitado por cuestiones económicas.

## 2. REFORMA AL ARTÍCULO 102 CONSTITUCIONAL DE 1999

### A. *Discusión en la Cámara de Diputados*

Las comisiones legislativas a las que correspondió efectuar el estudio y dictamen de las iniciativas antes citadas fueron la de Gobernación y Puntos Constitucionales; Justicia, y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados.

En su dictamen, dichas Comisiones Unidas precisaron que el documento que presentaban en esa ocasión ante el Pleno se refería exclusivamente a las iniciativas de reforma constitucional, dejando para un momento posterior la dictaminación de las planteadas para la reforma legal.

Asimismo, apuntaron que, además de coincidir plenamente con la necesidad de otorgar absoluta autonomía a la institución, consideraban que se trataba de una decisión política fundamental que daría inicio a una nueva etapa en la vida del *Ombudsman* Nacional, al cual se denominaría en el futuro “Comisión Nacional de *los* Derechos Humanos”, para diferenciar claramente esta fase de las dos anteriores, en las que, como se recordará, ostentó la naturaleza de organismo desconcentrado y descentralizado, respectivamente. Sin duda, la autonomía de gestión y presu-

puestaria, así como la personalidad jurídica y patrimonio propios de que se dotaría a la Comisión, tendría como efecto evitar que autoridad alguna pudiera influir de manera negativa en el desarrollo de sus funciones.

En cambio, manifestaron que no estimaban urgente ampliar la competencia de la Comisión Nacional para que pudiera conocer de las materias electoral y laboral, así como de quejas por actos u omisiones administrativas atribuibles a servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, por las siguientes razones:

- 1) En el ámbito electoral ya existían medios de defensa adecuados en virtud de que, con la reforma constitucional de 1996, se habían introducido a nuestro orden jurídico la acción de inconstitucionalidad y el juicio de revisión constitucional electoral; en tanto que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral contemplaba la figura del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.
- 2) En materia laboral debía tenerse presente que el medio de defensa por excelencia era el juicio de amparo, mismo que siempre había estado al alcance de los gobernados, en este caso de los trabajadores.
- 3) En la tradición jurídica mexicana, el garante de la protección de los derechos fundamentales y la constitucionalidad de los actos de la autoridad era, precisamente, el Poder Judicial de la Federación.

En cuanto a la pertinencia de otorgar a la Comisión Nacional la facultad para ejercitar acciones de inconstitucionalidad, los diputados indicaron que, antes de proponer la ampliación de los titulares de esta acción procesal, consideraban necesario que la práctica de dicho medio de defensa se fortaleciera en nuestro sistema jurídico. Lo anterior tomando en consideración que se trataba de una figura de reciente adopción y que, en esos momentos, ya se encontraba suficientemente salvaguardada la protección de los derechos fundamentales por esa vía, pues diversas autoridades estaban legitimadas para ejercitarla en contra de las normas de carácter general que violentaran algún precepto de la Carta Magna, incluyendo, desde luego, aquellos referidos a las garantías individuales.

En relación con la propuesta de facultar al *Ombudsman* Nacional para ejercitar la acción penal en asuntos de tortura, los legisladores señala-



ron en su dictamen que con tal atribución se modificaría la naturaleza de las funciones protectoras y recomendatorias a cargo del organismo, convirtiéndolo en una autoridad ejecutiva, lo que ocasionaría que se contrariara la tradición constitucional mexicana, al hacer que coincidieran en una misma instancia las funciones persecutora y defensora.

Por otra parte, expresaron que tampoco coincidían con la intención de incluir de manera expresa en el artículo 73 constitucional la atribución del Congreso de la Unión para expedir la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ya que, tal y como quedaría redactado el apartado B del artículo 102 de ese cuerpo normativo, y habida cuenta de las facultades implícitas del propio Congreso previstas en la fracción XXX del dispositivo invocado en primer término, esa adición era por demás innecesaria.

En lo que concierne a las propuestas específicas de las comisiones dictaminadoras, sus integrantes se refirieron, en primer término, al mecanismo para la elección del Presidente y los miembros del Consejo de la Comisión Nacional, al que, en caso de aprobarse su proyecto, se llamaría Consejo Consultivo. Al respecto, consideraron adecuado otorgar la facultad para nombrarlos a la Cámara de Senadores, en virtud de que, dado el carácter federal de la Comisión, resultaba congruente que fueran justamente los representantes de las entidades a quienes correspondiera elegir a sus principales integrantes.

Cabe mencionar que dichas elecciones se realizarían mediante votación calificada de las dos terceras partes de los miembros presentes de esa Cámara o, en sus recesos, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Según el esquema planteado, anualmente serían sustituidos los dos Consejeros de mayor antigüedad, y no uno como había venido sucediendo, en el entendido de que podrían ser ratificados para un segundo periodo. En el caso del Presidente, se ampliaría la duración de su gestión de cuatro a cinco años, al término de los cuales también podría ser reelecto por una sola ocasión.

Juzgaron prudente también que el informe anual de actividades de la Comisión Nacional fuera rendido ante los Poderes de la Unión, ya que a todos ellos incumbía conocer los trabajos desarrollados por esa institución para evitar las violaciones a los Derechos Humanos en el ejercicio de la función pública.

En el caso de la Cámaras del Congreso de la Unión, el análisis y evaluación de los informes en cuestión se llevaría a cabo en los términos que dispusiera la ley, teniendo en cuenta que el titular de la Comisión Nacional podría ser citado a comparecer ante ellas.

Pasando a otro tema, los legisladores acentuaron la conveniencia de continuar con el sistema de recomendaciones no vinculatorias previsto en el texto constitucional entonces vigente, con la finalidad de evitar que se invadiera la esfera de competencia de las autoridades y servidores públicos a las que fueran dirigidas.

Igualmente, se mantendría la facultad de la Comisión Nacional para conocer de las inconformidades que se presentaran en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

Como resultado de los razonamientos expuestos en el dictamen, las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales; Justicia, y Derechos Humanos sometieron a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA Y ADICIONA  
EL ARTÍCULO 102, APARTADO B, DE LA CONSTITUCIÓN  
POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,  
PARA QUEDAR COMO SIGUE:<sup>15</sup>

Artículo 102.

A. [...]

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán 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 estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

---

<sup>15</sup> Fuente: *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, martes 22 de diciembre de 1998.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

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

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del título cuarto de esta Constitución.

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

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

### Transitorios

*Primero.* Este Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación.

*Segundo.* Los actuales integrantes del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos continuarán en su encargo hasta concluir el periodo para el que fueron designados, pudiendo, en su caso, ser propuestos y elegidos para un segundo periodo en los términos de lo dispuesto por el quinto párrafo del apartado B del artículo 102 que se reforma por este Decreto.

*Tercero.* En un plazo máximo de sesenta días, la Cámara de Senadores o, en su caso, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, deberá elegir al Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, conforme

al procedimiento dispuesto por el apartado B del artículo 102 que se reforma por este Decreto. Para tal efecto, se observarán las siguientes reglas:

- A. La Comisión correspondiente de la Cámara de Senadores procederá a realizar una amplia auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos públicos y privados promotores o defensores de los Derechos Humanos.
- B. Con base en la auscultación antes señalada, la Comisión podrá proponer la ratificación de la actual titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos o, en su caso, integrar una terna de candidatos.

*Cuarto.* En tanto el Congreso de la Unión expide las reformas a la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ésta ejercerá sus atribuciones y competencias conforme a lo dispuesto por el presente Decreto y la ley reglamentaria vigente hasta dicha expedición.

*Quinto.* Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

Como se podrá apreciar, en el proyecto antes citado se proponía, fundamentalmente, reformar el apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para precisar a nivel constitucional el carácter autónomo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; otorgar a la Cámara de Senadores o, en sus recesos, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la facultad para designar al titular de la Comisión Nacional y a los miembros de su Consejo Consultivo, así como establecer la obligación del Presidente de dicho Organismo de presentar anualmente un informe de actividades a los Poderes de la Unión.

En el Pleno de la Cámara de Diputados el debate parlamentario se centró en temas relacionados con la independencia y autonomía de la Comisión Nacional; el nombramiento de su Presidente y Consejeros, así como su ámbito competencial.

#### a) Independencia y autonomía de la Comisión Nacional

Un punto en el que hubo coincidencia por parte de los legisladores fue el relativo a la necesidad de otorgar plena autonomía al Organismo nacional de los Derechos Humanos. Al respecto, se dijo que, sin abandonar

el principio de división de poderes, el Estado mexicano había optado por dotar de carácter autónomo a ciertas instituciones públicas, como el Banco de México y el Instituto Federal Electoral<sup>16</sup> que, dada la naturaleza de sus funciones, requerían no formar parte ni tener vínculos de dependencia con los Poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial, para gozar de una mayor credibilidad social.

Según se manifestó, con la aprobación del proyecto de reformas y adiciones presentado se daría un paso sustantivo para la defensa de los Derechos Humanos en el siguiente siglo, pues el *Ombudsman* Nacional no dependería de los Poderes de la Unión y tendría completa libertad de acción para desarrollar sus funciones y alcanzar sus objetivos esenciales.

#### b) Nombramiento del Presidente y Consejeros de la Comisión Nacional

En cuanto al nombramiento de los integrantes de la Comisión Nacional, los diputados destacaron el avance que significaría para el fortalecimiento del sistema protector de los Derechos Humanos del país dejar en manos del Legislativo Federal la facultad para designar tanto al Presidente como a los Consejeros del Organismo, previa auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos públicos y privados promotores y defensores de los derechos fundamentales.

Sin embargo, no todos coincidieron con la propuesta de que fuera el Senado al que correspondiera dicha atribución. Para algunos legisladores, la Cámara idónea hubiera sido la de Diputados, en su carácter de representante de la nación, ya que si bien era cierto que el ámbito de competencia territorial de la Comisión Nacional abarcaría a toda la República mexicana, también lo era que las violaciones a los Derechos Humanos se cometen en perjuicio de una o más personas y no de las entidades federativas.

---

<sup>16</sup> Recuérdese que el Banco de México goza de autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración a partir de la reforma al artículo 28 constitucional del 20 de agosto de 1993; en tanto que el Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en términos de la reforma al artículo 41 constitucional del 22 de agosto de 1996.

### c) Ámbito competencial de la Comisión Nacional

En relación con la esfera de competencia de la Comisión Nacional, se discutió, de nueva cuenta, acerca de la conveniencia de eliminar las restricciones para que ésta pudiera conocer de asuntos laborales y electorales, así como de actos u omisiones administrativas de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación.

Un grupo de parlamentarios manifestó su insatisfacción con el proyecto elaborado por las comisiones dictaminadoras, al considerar que en materia de Derechos Humanos no debería haber excepciones, ya que de lo contrario el Organismo protector sólo sería competente para tutelar algunos derechos y no todos los que la Constitución ampara.

Para ellos, el Dictamen en cuestión resultaba incongruente con el contenido de las iniciativas originalmente presentadas, en virtud de que en ellas, sin excepción, se proponía ampliar sus atribuciones para proteger los Derechos Humanos en todos sus ámbitos. Según afirmaron, una reforma de Estado con visión humanista implicaba, necesariamente, evitar que el *Ombudsman* fuera restringido en el cumplimiento de su responsabilidad.

En cambio, quienes apoyaron el Dictamen en sus términos señalaron que, no obstante que la Comisión Nacional no sería competente para tramitar quejas de naturaleza laboral, los derechos de los trabajadores estaban adecuadamente protegidos por la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, entre cuyas funciones se encontraban las de representarlos ante las autoridades correspondientes, resolver sus consultas jurídicas, así como prevenir y, en su caso, denunciar cualquier violación de las normas en la materia.

Asimismo, destacaron que los derechos políticos de los ciudadanos también estaban suficientemente protegidos por el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral, lo que hacía innecesaria la intervención de otra instancia en este rubro.

Igualmente, expresaron que, en el caso de las faltas administrativas de los integrantes del Poder Judicial de la Federación, debía tenerse presente que éste era el encargado de analizar la constitucionalidad de todos los actos de autoridad, por lo que sería sumamente riesgoso permitir que otro organismo pudiera interferir en el ejercicio de tan importante función.

Una vez agotado el análisis del proyecto de Decreto a discusión, el mismo fue aprobado en lo general y en lo particular por 417 votos en favor y ocho en contra, ordenándose su remisión al Senado de la República para los efectos constitucionales conducentes.

### *B. Discusión en la Cámara de Senadores*

En la Cámara de Senadores, la minuta que contenía el proyecto de Decreto de reforma y adición al apartado B del artículo 102 constitucional que fuera aprobado por los diputados, se turnó, para su estudio y dictamen, a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; Derechos Humanos, y Estudios Legislativos, Tercera.

Analizada dicha minuta y la documentación adjunta a la misma, las Comisiones Unidas sometieron a la consideración de la asamblea senatorial su Dictamen, en el que propusieron que se aprobara el proyecto de Decreto remitido por la Cámara de Diputados, por las siguientes razones:<sup>17</sup>

- 1) Dotar de autonomía a la Comisión Nacional garantizaría su independencia política, pues al no estar supeditada a los intereses de los Poderes de la Unión, los partidos políticos u otros factores de poder, se limitaría a cumplir con su función principal, esto es, la protección y defensa de los Derechos Humanos, estando sometida exclusivamente al imperio de la Constitución y de su ley reglamentaria.
- 2) Tratándose de un órgano federal, resultaba pertinente que correspondiera a los senadores de la República, en su calidad de representantes de las entidades federativas, la designación de los principales integrantes de la Comisión.
- 3) Al establecer en el texto constitucional que el Presidente de la Comisión Nacional duraría en sus funciones cinco años y que únicamente podría ser removido en los términos del título cuarto de la Carta Magna, se fortalecería su independencia.
- 4) Sería positivo que el titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos rindiera su informe anual de actividades a los tres

---

<sup>17</sup> Fuente: *Diario de los Debates* de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LVII Legislatura, Periodo Extraordinario, año II, núm. 3, 8 de junio de 1999.

Poderes de la Unión y no a uno solo, ya que a todos ellos incumbía conocer las acciones desarrolladas por dicho Organismo.

- 5) Para evitar que se invadieran los ámbitos competenciales de otras autoridades y servidores públicos, se requería mantener la naturaleza no vinculatoria de las recomendaciones de los organismos públicos de Derechos Humanos, así como las limitaciones para que éstos pudieran conocer de asuntos laborales, electorales, jurisdiccionales y del Poder Judicial de la Federación.

Abierta la discusión en el Pleno de la Cámara Alta, los senadores se refirieron, básicamente, a las relaciones entre el Poder Legislativo y la Comisión Nacional, y el ámbito competencial de los organismos de protección y defensa de los Derechos Humanos.

#### a) Relaciones entre el Poder Legislativo y la Comisión Nacional

En torno a las relaciones entre el Poder Legislativo y la Comisión Nacional, uno de los puntos que abordaron los legisladores que se oponían al proyecto fue el relativo al nombramiento de su Presidente. Para este grupo de parlamentarios resultaba lamentable que se pretendiera dejar fuera del procedimiento a la Cámara de Diputados, así como que no se señalara expresamente en el apartado B del artículo 102 constitucional que, para efectuar la designación correspondiente, se llevaría a cabo una auscultación entre las organizaciones sociales a efecto de que propusieran candidatos.

Asimismo, algunos de ellos objetaron que no se hubiera incluido en el proyecto a votación la facultad para que el Congreso de la Unión citara a la autoridad que, sin causa justificada, se rehusara a aceptar o, en su caso, cumplir las recomendaciones de dicha Comisión, lo cual permitiría que estas determinaciones no quedaran como buenas intenciones, sino que fueran efectivamente acatadas por sus destinatarios.

#### b) Ámbito competencial de los organismos de Derechos Humanos

Acerca de este tema, algunos senadores insistieron en que deberían eliminarse las restricciones para que los *Ombudsman* pudieran conocer de



quejas por actos u omisiones de carácter administrativo en materia laboral, electoral y jurisdiccional, argumentando que era frecuente que en estos rubros los individuos quedaran en estado de indefensión.

Igualmente, reiteraron que, a su juicio, era indispensable otorgar a los organismos públicos de Derechos Humanos la facultad para ejercitar la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal y/o local que contravinieran las garantías individuales concedidas por la Constitución y los tratados internacionales signados y ratificados por el Estado mexicano.

En este orden de ideas, apuntaron que, no obstante que la reforma propuesta por las Comisiones Unidas representaba un avance significativo, no satisfacía plenamente las expectativas de diversos sectores de la sociedad, Organismos No Gubernamentales, partidos políticos e, incluso, de los legisladores que habían presentado sus iniciativas para ampliar el marco competencial de las instituciones protectoras de los derechos fundamentales.

Finalmente, el proyecto de Decreto fue aprobado en lo general por unanimidad de 104 votos de los Senadores presentes; en tanto que el tercer párrafo del apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que había sido el único reservado, obtuvo 92 votos en pro y 12 en contra.

Aceptado el proyecto, se ordenó su remisión a las Legislaturas de los Estados para los efectos del artículo 135 constitucional, de manera que, una vez aprobado por los Congresos locales, el Decreto en cuestión fue publicado en el *Diario Oficial* de la Federación del 13 de septiembre de 1999.

### 3. ADICIÓN AL REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Como se mencionó anteriormente, el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 12 de noviembre de 1992. Desde entonces sólo ha sido reformado en una ocasión, al serle adicionado el artículo 129 bis por

acuerdo del Consejo Consultivo, tomado en su sesión ordinaria número 141, celebrada el 12 de septiembre de 2000.<sup>18</sup>

En el artículo de referencia, cuyo texto se cita a continuación, se prevé la posibilidad de que la Comisión Nacional emita recomendaciones de carácter general con objeto de que el *Ombudsman*, como Organismo defensor y promotor de los Derechos Humanos, no limite su actuación a conocer e investigar las violaciones a tales derechos y a orientar a las víctimas de las mismas, sino que busque también su prevención y la identificación y modificación de las prácticas administrativas y de gobierno que constituyan un peligro para la vigencia de los derechos fundamentales.

Artículo 129 bis. La Comisión Nacional podrá emitir también Recomendaciones generales a las diversas autoridades del país, a fin de que se promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los Derechos Humanos. Estas Recomendaciones se elaborarán de manera similar a las particulares y se fundamentarán en los estudios realizados por la propia Comisión en cada una de las Visitadurías, previo acuerdo del Presidente. Antes de su emisión se harán del conocimiento del Consejo. Las Recomendaciones generales contendrán en su texto los siguientes elementos: 1. Antecedentes; 2. Situación y Fundamentación Jurídica; 3. Observaciones, y 4. Recomendaciones. Las Recomendaciones generales no requerirán aceptación por parte de las autoridades a quienes vayan dirigidas y se publicarán también en la *Gaceta*, pero se contabilizarán aparte y su seguimiento será general.

Esta adición fue acordada por los Consejeros Consultivos con base en la fracción VIII del artículo 6o. de la Ley que rige a la Comisión Nacional, en la que se establece la atribución de este Organismo para “proponer a las diversas autoridades del país que en el exclusivo ámbito de su competencia promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que, a juicio de la Comisión Nacional, redunden en una mejor protección de los Derechos Humanos”.

Cabe mencionar que, como ha apuntado en diversas ocasiones el Presidente de la Comisión Nacional, doctor José Luis Soberanes Fernández,

---

<sup>18</sup> La adición del artículo 129 bis fue publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del 17 de noviembre de 2000.

las Recomendaciones generales también habrán de servir como un importante canal de difusión de la doctrina de los Derechos Humanos en nuestro país, así como para que las autoridades puedan aplicar esa doctrina al elaborar su marco normativo, diseñar sus políticas de actuación y sus programas de capacitación.<sup>19</sup>

Por otra parte, vale la pena hacer notar que, dada la importancia e impacto social de estas recomendaciones, las mismas son conocidas, estudiadas y aprobadas por el Consejo Consultivo y no sólo por el Presidente, a diferencia de lo que sucede con las de carácter específico.

Además, como se desprende del artículo en estudio, no requieren la aceptación de las autoridades destinatarias, en virtud de que su finalidad no es la reparación de una violación concreta, sino marcar pautas generales para una mejor protección de los Derechos Humanos en México.

#### 4. REFORMA A LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

##### A. *Discusión en la Cámara de Senadores*

El 26 de noviembre de 2001 se dio un paso más hacia la consolidación de la autonomía de la Comisión Nacional, al publicarse en el *Diario Oficial* de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones y rubros de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con objeto esencial de ajustar su contenido a la enmienda constitucional de 1999 al apartado B del artículo 102.

En este sentido, se trató de una actualización de la legislación secundaria que, por razones de técnica legislativa y coherencia normativa, resultaba imprescindible para el adecuado funcionamiento del *Ombudsman* Nacional.

La iniciativa original que dio lugar a esta reforma legal fue presentada por integrantes de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República, quienes, en la exposición de motivos, enfatizaron que la pro-

---

<sup>19</sup> Véase la presentación de la *Recomendación General Número 1/2001, derivada de las prácticas de revisiones indignas a las personas que visitan centros de reclusión estatales y federales de la República mexicana*. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2001.

tección y defensa no jurisdiccional de los Derechos Humanos era un signo distintivo de los Estados democráticos.

Las reformas propuestas en dicha iniciativa correspondieron, en primer término, al cambio en la denominación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para ajustar el nombre de la Ley, así como de todos aquellos títulos, capítulos y artículos en los que se aludía a ese Organismo, al nuevo texto constitucional. De igual manera, se modificaría la denominación del Consejo Consultivo con el mismo fin.

Otra aspecto relevante en la iniciativa consistió en reconocer el carácter autónomo en la gestión de la Comisión Nacional, ya que, desde la reforma de septiembre de 1999, se trataba de una institución de derecho público dotada de tal naturaleza por disposición de la Carta Magna.

En cuanto a la facultad de la Comisión para conocer de las inconformidades que se presentaran en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes al nivel local, se cambiaría la expresión “estados de la Federación” por “entidades federativas”, para que quedara comprendida en el supuesto la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Además, se señalaría expresamente que la instancia protectora nacional conocería de las inconformidades en contra de la no aceptación de las recomendaciones de los organismos locales de Derechos Humanos por parte de las autoridades a las que estuvieran dirigidas.

De igual forma, en la iniciativa en comento se contemplaron algunas modificaciones a las disposiciones concernientes a la elección del Presidente de la Comisión Nacional por parte del Senado, los requisitos y el perfil que debería reunir para ser nombrado, así como su duración en el cargo, a fin de garantizar a la sociedad mexicana un desempeño lo más imparcial y objetivo posible del *Ombudsman*.

Asimismo, se precisarían los términos en los que el Presidente debería rendir su informe anual de actividades conforme al artículo 102 constitucional y se adecuarían sus facultades al nuevo régimen jurídico, con objeto de lograr una mejor operación interna de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Respecto a los Consejeros Consultivos, se especificarían las condiciones para su elección y duración en el cargo.

También se incluiría en la ley reglamentaria la atribución de la Comisión Nacional para que, en los casos en que las autoridades no acepta-

ran una recomendación aún después de haberseles hecho las precisiones correspondientes, o bien que aceptándola no la hubieran cumplido satisfactoriamente, diera vista a la Cámara de Senadores, la cual citaría a los funcionarios involucrados para que comparecieran ante su Comisión de Derechos Humanos y explicaran las razones de su conducta. Según indicaron los legisladores, las disposiciones en ese sentido lograrían que las recomendaciones tuvieran mayor eficacia y efectividad.

El texto íntegro de la iniciativa sometida a la discusión y aprobación del Pleno senatorial se transcribe a continuación:

INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y DEROGAN  
DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL  
DE DERECHOS HUMANOS<sup>20</sup>

*Artículo primero.* Se modifica la denominación de la Ley para quedar como sigue: Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

*Artículo segundo.* Toda referencia que se haga en ésta y en otras disposiciones legales a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, deberá entenderse hecha a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

*Artículo tercero.* Toda referencia que se haga en esta Ley al Consejo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, deberá entenderse hecha al Consejo Consultivo.

*Artículo cuarto.* Se reforman los rubros del Capítulo II, correspondientes al Título Segundo y Tercero, respectivamente, así como los artículos 2o., 3o., 6o., 9o., 10, 11, 14, 15, 17, 18, 19, 46 y 52; para quedar en los siguientes términos:

Artículo 2o. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

Artículo 3o. [...]

[...]

Asimismo, corresponderá conocer a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de las inconformidades que se presenten en relación con las

---

<sup>20</sup> Fuente: *Diario de los Debates* de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LVIII Legislatura, Segundo Periodo Ordinario, año I, núm. 7, 5 de abril de 2001.

recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las Entidades Federativas, a que se refiere el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como por la no aceptación de sus recomendaciones por parte de las autoridades, o por el deficiente cumplimiento de las mismas.

Artículo 6o. [...]

I. y II. [...]

III. Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IV. [...]

V. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de derechos humanos a que se refiere la fracción anterior, y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta ley. En los casos en que las autoridades no acepten una recomendación, aún después de haberseles hecho las precisiones necesarias y/o cuando no se haya cumplido satisfactoriamente alguna, se dará vista a la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión a fin de que la comisión de Derechos Humanos, cite a los funcionarios y/o a las autoridades responsables con el objeto de que en el primer supuesto expliquen las razones de su conducta y justifiquen su omisión en el segundo;

VI. a XV. [...]

## TÍTULO SEGUNDO

### Capítulo II

#### Del nombramiento, facultades y obligaciones del Presidente de la Comisión

Artículo 9o. El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos deberá reunir para su elección los siguientes requisitos:

I. [...]

II. No tener menos de treinta y cinco años de edad, el día de su elección; no desempeñar ni haber desempeñado cargo de Dirección Nacional o Estatal en algún Partido Político en el año inmediato anterior a su designación; y tener preferentemente título de Licenciado en Derecho, cuando menos con cinco años de ejercicio profesional; y

III. [...]

Artículo 10. El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, será elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. Para tales efectos, la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores procederá a realizar una auscultación entre los distintos sectores sociales, las universidades, así como entre los organismos públicos y privados promotores o defensores de los derechos humanos. Con base en dicha auscultación, la comisión propondrá al Pleno del Senado el candidato para ocupar el cargo o, en su caso, la ratificación del Titular.

Artículo 11. El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos durará en su encargo cinco años, y podrá ser reelecto por una sola vez.

Artículo 14. El Presidente de la Comisión Nacional podrá ser removido de sus funciones y, en su caso, sujeto a responsabilidad, sólo por las causas y mediante los procedimientos establecidos por el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[...]

Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. a III. [...]

IV. Distribuir y delegar funciones en los términos del Reglamento Interno;

V. Presentar anualmente, en el mes de febrero, a los Poderes de la Unión, un informe de actividades, en los términos del Artículo 52 de esta Ley;

VI. [...]

VII. Aprobar y emitir las recomendaciones públicas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores;

VIII. a X. [...]

Artículo 17. [...]

El Presidente de la Comisión Nacional lo será también del Consejo Consultivo. Los cargos de los demás miembros del Consejo serán honorarios. A excepción de su Presidente, anualmente, durante el mes de junio, serán sustituidos los dos Consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

Artículo 18. Los miembros del Consejo Consultivo serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de

Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión con la misma votación calificada. La comisión correspondiente de la Cámara de Senadores, previa auscultación a los sectores sociales, propondrá a los candidatos para ocupar el cargo o, en su caso la ratificación de los Consejeros.

[...]

Artículo 19. El Consejo Consultivo de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades:

I. a III. [...]

IV. Opinar sobre el proyecto de informe anual que el Presidente de la Comisión Nacional presente a los Poderes de la Unión;

V. a VI. [...]

### TÍTULO TERCERO

#### Capítulo II

##### De los acuerdos y recomendaciones

Artículo 46. La recomendación será pública y no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá y, en consecuencia, no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia.

[...]

Artículo 52. El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente en el mes de febrero, a los Poderes de la Unión un informe sobre las actividades que haya realizado en el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del año inmediato anterior. Al efecto comparecerá primero ante el Pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, posteriormente ante el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y ante el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dicho informe será difundido en la forma más amplia posible para conocimiento de la sociedad.

*Artículo quinto.* Se derogan las fracciones IV y V del artículo 22, para quedar como sigue:

Artículo 22. La Secretaría Ejecutiva tendrá las siguientes facultades y obligaciones:



- I. a III. [...]
- IV. Se deroga.
- V. Se deroga.
- VI. y VII. [...]

#### Transitorios

*Artículo primero.* El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente a su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación.

*Artículo segundo.* La sustitución de los integrantes del Consejo Consultivo, o en su caso la ratificación para un segundo periodo, se realizará anualmente en el mes de junio, y conforme a la antigüedad de los Consejeros. Para el caso de que existan más de dos Consejeros con la misma antigüedad, será el propio Consejo quien proponga el orden cronológico que deba seguirse.

*Artículo tercero.* En el informe correspondiente al año 2001, éste abarcará desde el día 16 de noviembre de 2000 hasta el 31 de diciembre de 2001.

*Artículo cuarto.* Quedan sin efecto todas las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan al presente Decreto.

Esta iniciativa fue turnada a las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos, Primera, del Senado de la República, las cuales emitieron su dictamen el 9 de octubre de 2001.

A partir de la revisión del dictamen aludido, se desprende que los cambios introducidos por dichas Comisiones Unidas consistieron, básicamente, en:

- 1) Eliminar la propuesta en el sentido de que se facultara a la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores para citar a comparecer a las autoridades o servidores públicos que no aceptaran una recomendación, o que habiéndola aceptado no cumplieran satisfactoriamente con ella, a efecto de que explicaran las razones de su conducta, toda vez que esa no era una función de la Cámara Alta y desvirtuaba su naturaleza.
- 2) Agregar como requisitos para ocupar el cargo de Presidente de la Comisión Nacional contar con experiencia en materia de Derechos Humanos o actividades afines y no desempeñar ni haber desempeñado el cargo de Secretario o Subsecretario de Estado, Procurador Gene-

ral de la República o Procurador General de Justicia de alguna entidad federativa o Jefe de Gobierno del Distrito Federal en el año anterior al de su elección, así como suprimir la exigencia de acreditar una experiencia mínima de cinco años de ejercicio profesional.

- 3) Establecer que, para la elección del Presidente de la Comisión Nacional, la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República tendría que someter a la consideración del Pleno una terna de candidatos y no sólo a uno como se proponía en la iniciativa original.
- 4) Disponer en el texto legal que la sustitución de los consejeros de mayor antigüedad se llevaría a cabo en octubre en lugar del mes de junio, y que, para el caso de que hubiera más de dos consejeros con la misma antigüedad, sería el propio Consejo Consultivo el que fijara el orden cronológico que debería seguirse para su salida.

Así, las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos, Primera, sometieron a la aprobación del Pleno del Senado de la República el siguiente proyecto de:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN  
DIVERSAS DISPOSICIONES Y RUBROS DE LA LEY DE LA COMISIÓN  
NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS QUE COMPRENDE LOS  
ARTÍCULOS 2o.; 3o., PÁRRAFO CUARTO; 6o., FRACCIONES III Y V; 9o.,  
FRACCIONES I a VII; 10, ADICIONANDO UN PÁRRAFO SEGUNDO; 11;  
14; 15, FRACCIONES IV, V Y VII; 17, PÁRRAFO SEGUNDO; 18; 19,  
PRIMER PÁRRAFO Y FRACCIÓN IV; 22; 46, PRIMER PÁRRAFO, Y 52 DE  
LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS<sup>21</sup>

*Artículo primero.* Se modifica la denominación de la Ley para quedar como sigue: Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

*Artículo segundo.* Se reforman diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para quedar como sigue:

Artículo 2o. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personali-

<sup>21</sup> Fuente: *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, martes 9 de octubre de 2001.

dad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

Artículo 3o. [...]

[...]

Asimismo, corresponderá conocer a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las Entidades Federativas, a que se refiere el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como por la no aceptación de sus recomendaciones por parte de las autoridades, o por el deficiente cumplimiento de las mismas.

Artículo 6o. [...]

I. y II. [...]

III. Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IV. [...]

V. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de derechos humanos a que se refiere la fracción anterior, y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta Ley;

VI. a XIV. [...]

## TÍTULO II

### Capítulo II

De la elección, facultades y obligaciones del Presidente de la Comisión

Artículo 9o. El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos deberá reunir para su elección los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

II. Tener cumplidos treinta y cinco años de edad, el día de su elección;

III. Contar con experiencia en materia de derechos humanos, o actividades afines reconocidas por las leyes mexicanas y los instrumentos jurídicos internacionales;

- IV. No desempeñar, ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal, en algún partido político en el año anterior a su designación;
- V. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de Secretario o Subsecretario de Estado, Procurador General de la República, Gobernador o Procurador General de Justicia de alguna entidad federativa o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en el año anterior a su elección;
- VI. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, lo inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena, y
- VII. Tener preferentemente título de licenciado en derecho.

Artículo 10. El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, será elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. Para tales efectos, la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores procederá a realizar una amplia auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos públicos y privados promotores o defensores de los derechos humanos.

Con base en dicha auscultación, la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores propondrá al Pleno de la misma, una terna de candidatos de la cual se elegirá a quien ocupe el cargo o, en su caso, la ratificación del Titular.

Artículo 11. El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos durará en su encargo cinco años, y podrá ser reelecto por una sola vez.

Artículo 14. El Presidente de la Comisión Nacional podrá ser removido de sus funciones y, en su caso, sujeto a responsabilidad, sólo por las causas y mediante los procedimientos establecidos por el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[...]

Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. a III. [...]

IV. Distribuir y delegar funciones en los términos del Reglamento Interno.

V. Presentar anualmente, en el mes de febrero a los Poderes de la Unión, un informe de actividades, en los términos del Artículo 52 de esta Ley.

VI. [...]

- VII. Aprobar y emitir las recomendaciones públicas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores;  
VIII a X. [...]

### Capítulo III De la integración y facultades del Consejo

Artículo 17. [...]

El Presidente de la Comisión Nacional lo será también del Consejo Consultivo. Los cargos de los demás miembros del Consejo serán honorarios. A excepción de su Presidente, anualmente, durante el mes de octubre, serán sustituidos los dos Consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo. Para el caso de que existan más de dos consejeros con la misma antigüedad, será el propio Consejo quien proponga el orden cronológico que deba seguirse.

Artículo 18. Los miembros del Consejo Consultivo serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión con la misma votación calificada.

La comisión correspondiente de la Cámara de Senadores, previa auscultación a los sectores sociales, propondrá a los candidatos para ocupar el cargo o, en su caso la ratificación de los Consejeros.

Artículo 19. El Consejo Consultivo de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades:

I. a III. [...]

IV. Opinar sobre el proyecto de informe anual que el Presidente de la Comisión Nacional presente a los Poderes de la Unión;

V. y VI. [...]

## TÍTULO III

### Capítulo II De los acuerdos y recomendaciones

Artículo 46. La recomendación será pública y no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá y, en consecuencia, no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia.

[...]

Artículo 52. El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente, en el mes de febrero, a los Poderes de la Unión un informe sobre las actividades que haya realizado en el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del año inmediato anterior. Al efecto comparecerá primero ante el Pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión; posteriormente ante el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y ante el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dicho informe será difundido en la forma más amplia posible para conocimiento de la sociedad.

*Artículo tercero.* Se derogan las fracciones IV y V del artículo 22, para quedar como sigue:

Artículo 22. La Secretaría Ejecutiva tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. a III. [...]

IV. Derogado.

V. Derogado.

VI. y VII. [...]

#### Transitorios

*Primero.* El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente a su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación.

*Segundo.* En el informe correspondiente al año 2001, éste abarcará desde el día 16 de noviembre de 2000 hasta el 31 de diciembre de 2001.

*Tercero.* Quedan sin efecto todas las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan al presente Decreto.

*Cuarto:* Toda referencia que se haga en ésta y en otras disposiciones legales a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y al Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, deberán entenderse hechas a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y al Consejo Consultivo respectivamente.

La discusión y aprobación del proyecto en cita se llevó a cabo en la sesión pública ordinaria de la Cámara Senadores que tuvo verificativo el 11 de octubre de 2001.

Antes de proceder a la votación, quienes hablaron en favor del dictamen a discusión enfatizaron la importancia de las modificaciones pro-

puestas a la Ley, en virtud de que las mismas, por una parte, fortalecerían la autonomía de la Comisión Nacional respecto del Poder Ejecutivo y, por la otra, estrecharían su relación con el Poder Legislativo y la sociedad civil en general.

Igualmente, destacaron el avance democratizador que se concretaría al ampliar los requisitos para ocupar el cargo de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y establecer expresamente en el texto legal que, para la elección de dicho servidor público, se escucharía previamente a las organizaciones representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como a los organismos públicos y privados promotores o defensores de los Derechos Humanos. De esta manera se instituiría un proceso de selección participativo, abierto y plural, acorde con la diversidad nacional.

Apuntaron también como un hecho significativo el que se incluyera en la Ley la obligación del Presidente de la Comisión de rendir su informe anual de actividades ante los Poderes de la Unión en el mes de febrero, precisando el orden en que debería comparecer ante cada uno de ellos.

Por otro lado, hicieron notar que, a pesar de que las reformas propuestas iban por el camino correcto, no debía soslayarse que la institución todavía era perfectible, ya que la problemática de los Derechos Humanos en México distaba mucho de haberse resuelto. En este sentido, y sin detrimento del proyecto a aprobarse, debía reconocerse que la construcción de un sistema efectivo de defensa de los derechos fundamentales era un proceso inconcluso que ameritaría una reforma integral en el futuro, encaminada a garantizar a toda la población el disfrute pleno de sus derechos económicos, sociales y culturales.

Es de mencionar que, al efectuar el cómputo de la votación, el proyecto de Decreto resultó aprobado por 89 votos en favor, sin que se emitiera ninguno en contra.

### *B. Discusión en la Cámara de Diputados*

La minuta de proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones y rubros de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos aprobada por el Senado de la República fue

turnada, para su discusión y resolución constitucional, a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados.

En el Dictamen respectivo, los integrantes de dicha comisión legislativa recordaron que el desarrollo conceptual de los Derechos Humanos había requerido de la participación crítica de todos los sectores, como correspondía a una sociedad plural que aspiraba a instaurar la tolerancia sobre la base del respeto a la dignidad de las personas y del reconocimiento a su igualdad jurídica y sus libertades básicas.

Asimismo, indicaron que, en la última década, la defensa y protección de los Derechos Humanos en México había sido una constante preocupación del Estado y de la sociedad en general, inquietud que había dado lugar al perfeccionamiento de las leyes y de las instituciones relacionadas con esta materia.

En este orden de ideas, subrayaron que coincidían con el criterio vertido por su colegisladora y estaban convencidos del papel que dentro de la sociedad mexicana desempeñaba la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. De ahí la importancia que revestían las adecuaciones propuestas a la ley reglamentaria del artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con las que se pretendía eficientar y optimizar su funcionamiento.

Por lo anteriormente expuesto, los diputados dictaminadores, convencidos de las bondades que traerían consigo tales reformas, sometieron a consideración del Pleno camaral el siguiente:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES Y RUBROS DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS QUE COMPRENDE LOS ARTÍCULOS 2o.; 3o., PÁRRAFO CUARTO; 6o., FRACCIONES III Y V; 9o., FRACCIONES I a VII; 10, ADICIONANDO UN PÁRRAFO SEGUNDO; 11; 14; 15, FRACCIONES IV, V Y VII; 17, PÁRRAFO SEGUNDO; 18; 19, PRIMER PÁRRAFO Y FRACCIÓN IV; 22; 46, PRIMER PÁRRAFO, Y 52 DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS<sup>22</sup>

*Artículo primero.* Se modifica la denominación de la Ley para quedar como sigue: "Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos".

---

<sup>22</sup> Fuente: *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, año II, núm. 21, Primer Periodo Ordinario, 31 de octubre de 2001.



*Artículo segundo.* Se reforman diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para quedar como sigue:

Artículo 2o. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

Artículo 3o. [...]

[...]

Asimismo, corresponderá conocer a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las Entidades Federativas, a que se refiere el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como por la no aceptación de sus recomendaciones por parte de las autoridades o por el deficiente cumplimiento de las mismas.

Artículo 6o. [...]

I. y II. [...]

III. Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IV. [...]

V. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de derechos humanos a que se refiere la fracción anterior, y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta ley.

VI. a XV. [...]

## TÍTULO II

### Capítulo II

#### De la elección, facultades y obligaciones del Presidente de la Comisión

Artículo 9o. El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos deberá reunir para su elección los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- II. Tener cumplidos treinta y cinco años de edad, el día de su elección;
- III. Contar con experiencia en materia de derechos humanos, o actividades afines reconocidas por las leyes mexicanas y los instrumentos jurídicos internacionales;
- IV. No desempeñar, ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal, en algún partido político en el año anterior a su designación;
- V. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de Secretario o Subsecretario de Estado, Procurador General de la República, Gobernador o procurador general de justicia de alguna entidad federativa o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en el año anterior a su elección;
- VI. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, lo inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena, y
- VII. Tener preferentemente título de licenciado en derecho.

Artículo 10. El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, será elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. Para tales efectos, la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores procederá a realizar una amplia auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos públicos y privados promotores o defensores de los derechos humanos.

Con base en dicha auscultación, la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores propondrá al pleno de la misma, una terna de candidatos de la cual se elegirá a quien ocupe el cargo o, en su caso, la ratificación del titular.

Artículo 11. El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos durará en su encargo cinco años, y podrá ser reelecto por una sola vez.

Artículo 14. El Presidente de la Comisión Nacional podrá ser removido de sus funciones y, en su caso, sujeto a responsabilidad, sólo por las causas y mediante los procedimientos establecidos por el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[...]

Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. a III. [...]

IV. Distribuir y delegar funciones en los términos del Reglamento Interno;

V. Presentar anualmente, en el mes de febrero a los Poderes de la Unión, un informe de actividades, en los términos del artículo 52 de esta ley;

VI. [...]

VII. Aprobar y emitir las recomendaciones públicas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores;

VIII. a X. [...]

### Capítulo III

#### De la integración y facultades del Consejo

Artículo 17. [...]

El Presidente de la Comisión Nacional lo será también del Consejo Consultivo. Los cargos de los demás miembros del Consejo serán honorarios. A excepción de su Presidente, anualmente, durante el mes de octubre, serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo. Para el caso de que existan más de dos consejeros con la misma antigüedad, será el propio Consejo quien proponga el orden cronológico que deba seguirse.

Artículo 18. Los miembros del Consejo Consultivo serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión con la misma votación calificada.

La comisión correspondiente de la Cámara de Senadores, previa auscultación a los sectores sociales, propondrá a los candidatos para ocupar el cargo o, en su caso, la ratificación de los consejeros.

Artículo 19. El Consejo Consultivo de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades:

I. a III. [...]

IV. Opinar sobre el proyecto de informe anual que el Presidente de la Comisión Nacional presente a los Poderes de la Unión;

V. y VI. [...]

## TÍTULO III

## Capítulo II

## De los acuerdos y recomendaciones

Artículo 46. La recomendación será pública y no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá y, en consecuencia, no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia.

[...]

Artículo 52. El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente en el mes de febrero, a los Poderes de la Unión un informe sobre las actividades que haya realizado en el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del año inmediato anterior. Al efecto comparecerá primero ante el Pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión; posteriormente ante el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dicho informe será difundido en la forma más amplia posible para conocimiento de la sociedad.

*Artículo tercero.* Se derogan las fracciones IV y V del artículo 22, para quedar como sigue:

Artículo 22. La Secretaría Ejecutiva tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. a III. [...]

IV. Derogado.

V. Derogado.

VI. y VII. [...]

## Transitorios

*Primero.* El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación.

*Segundo.* En el informe correspondiente al año 2001, éste abarcará desde el día 16 de noviembre de 2000 hasta el 31 de diciembre de 2001.

*Tercero.* Quedan sin efecto todas las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan al presente Decreto.

*Cuarto.* Toda referencia que se haga en ésta y en otras disposiciones legales a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y al Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, deberán entenderse hechas a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y al Consejo Consultivo respectivamente.

El 6 de noviembre de 2001 fue discutido y aprobado en lo general y en lo particular este proyecto de Decreto en la Cámara de Diputados, habiéndose emitido 406 votos en favor y ninguno en contra.

Previamente a la votación, se comentó que el Estado moderno no podría darse el lujo de pasar por alto la protección y defensa no jurisdiccional de los Derechos Humanos. Por ello, debía tenerse presente que la reforma planteada involucraba no solamente el cambio en la denominación de la ley reglamentaria para quedar como Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sino que implicaba también cuestiones de fondo como, por ejemplo, el señalamiento expreso de que el *Ombudsman* Nacional podría conocer de las inconformidades que se presentaran en relación con la no aceptación de las recomendaciones de los organismos equivalentes en las entidades federativas por parte de las autoridades o servidores públicos a los que se hubieran dirigido.

Igualmente, destacaron que para consolidar un sistema de defensa de los Derechos Humanos en México se requería hacer prevalecer tanto en las autoridades como en la sociedad una cultura de responsabilidad en la materia.

Finalmente, después de pasar al Ejecutivo Federal para los efectos constitucionales correspondientes, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones y rubros de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 26 de noviembre de 2001.

#### IV. COMENTARIO FINAL

La protección de los Derechos Humanos ha sido, desde la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, base y fundamento de los más elevados principios humanistas que llevaron en la época contemporánea al establecimiento de instituciones de amplio soporte constitucional, encargadas de promover el respeto a la dignidad de las personas como una de las premisas básicas del Estado de Derecho.

En el caso específico de México, la creación de lo que es hoy la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, además de dar paso a un diseño constitucional y legal inédito, significó el inicio de una difusión sin precedentes de los derechos fundamentales. Igualmente, sentó las bases para que el poder público reconociera que le es indispensable diseñar y aplicar políticas de Estado orientadas a preservar la dignidad humana y garantizar a las personas el pleno goce de sus prerrogativas, lo que se traduce en el imperativo de que todas las instituciones gubernamentales unan esfuerzos y realicen acciones de protección tendentes a tal propósito.

Así, a 12 años de que fuera instituida, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos realiza sus labores de manera regular a fin de reducir la ocurrencia de hechos violatorios en todo el territorio nacional, al tiempo que los principales conceptos de los Derechos Humanos, familiares a principios de la década de 1980 para unos cuantos estudiosos, son ahora ampliamente conocidos en todos los ámbitos sociales, particularmente entre quienes ejercen la función pública.

A lo largo de estas páginas se ofrecen los elementos que permitieron a los legisladores federales hacer su parte en el esfuerzo conjunto en favor del fortalecimiento del respeto a los derechos esenciales y la observancia de la ley, dando cuenta de la evolución normativa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, desde la perspectiva del debate parlamentario.

En este trabajo se aprecia cómo, a partir de la idea de establecer un órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación, la transformación en organismo descentralizado de la misma dependencia y la posterior conversión en organismo constitucional autónomo, ha tenido lugar al interior del Congreso de la Unión un proceso de discusión que refleja las inquietudes de los representantes de la sociedad.

Además, se hace patente un hecho de particular relevancia en los tiempos que corren: la creación y evolución del *Ombudsman* nacional mexicano ha sido una tarea colectiva, iniciada por algunos académicos visionarios en la década de 1960 y concretada, de manera muy señalada, por la voluntad de legisladores pertenecientes a los diferentes partidos políticos con representación en las cámaras legislativas federales.

Durante los años comprendidos entre 1992 y 2001, diputados y senadores contribuyeron a dotar de los rasgos que actualmente posee la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Aquí se documenta el hecho de que las preocupaciones de los legisladores han tocado lo mismo aspectos referidos a su estructura orgánica que lo relativo a la naturaleza de sus recomendaciones; que igual se ha debatido acerca de la relación del *Ombudsman* con los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que los mecanismos de elección del Presidente y del Consejo Consultivo, entre otros aspectos.

En este contexto, la autonomía otorgada a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mediante la reforma constitucional de septiembre de 1999, se nos revela como el punto culminante de la relación entre los representantes populares, obligados por el mandato de la ciudadanía a crear leyes que permitan que los Derechos Humanos dejen de ser meros postulados teóricos, y el *Ombudsman* nacional, encargado de constatar el pleno respeto a los derechos inherentes a las personas, fomentar el reconocimiento de la diferencia en una sociedad cada vez más plural y promover los valores que favorezcan la tolerancia y eliminen la discriminación entre quienes habitamos México.

Sin embargo, debe tenerse presente que, en gran medida, la realización efectiva de las tareas pendientes en la agenda de los Derechos Humanos dependerá del avance político, jurídico y social que alcancemos como nación en los próximos años, en virtud de que la promoción y defensa de los derechos esenciales de las personas es tarea de todos, es decir,

de los poderes legislativos federal y locales, las dependencias públicas, los organismos encargados de su defensa y la sociedad civil en general. De ahí que el objetivo fundamental del presente trabajo consista en aportar ciertos elementos para el debate en esta materia, partiendo de la base de que la consolidación de la cultura de respeto a los derechos esenciales y la observancia estricta de la ley fortalecen el Estado democrático de Derecho.



*Evolución del marco normativo del Ombudsman nacional mexicano: 1990-2002*, editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se terminó de imprimir en diciembre de 2002 en los talleres de GRUPO EDITORIAL ZEURY, S. A., DE C. V., Belice núm. 15, Col. Olivar de los Padres, C. P. 01080, México, D. F. El cuidado de la edición estuvo a cargo de la Dirección de Publicaciones de esta Comisión Nacional. El tiraje consta de 2,000 ejemplares.