



# Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

---

---



## Facultad de Derecho y Ciencias Sociales División de Estudios de Posgrado

### Hacia el fortalecimiento de las recomendaciones de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos Michoacán

#### Tesis

Que para obtener el grado de:

#### Maestra en Derecho

con opción en Derecho Procesal Constitucional

Presenta:

Lic. María Verónica Pérez Mejía

Director de Tesis:

Dr. Carlos Salvador Rodríguez Camarena



Morelia, Michoacán, Diciembre 2021

## **Dedicatoria**

A mi padre, el señor J. Antonio Pérez Piedra, a quien tengo presente cada día, aun cuando partió de esta vida desde hace años, por haber puesto por encima de cualquier cosa el fruto de su trabajo, para mi educación y la de mis hermanas.

## **Agradecimientos**

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por haberme otorgado la oportunidad de cursar mis estudios como parte del Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC).

A los Profesores que desempeñaron su enseñanza con profesionalismo y dedicación, de los cuales adquirí nuevo conocimiento en esta etapa de estudio y preparación profesional.

Al Dr. Jorge Álvarez Banderas por haber elegido y confiado en mi proyecto de investigación, además de haberme acompañado como asesor y Director de Tesis hasta la conclusión de este trabajo, a pesar de estar atravesado momentos adversos en el desarrollo de su profesión como catedrático de la UMSNH.

A mi Profesor de Seminario de Tesis y Director de este trabajo, Dr. Carlos Salvador Rodríguez Camarena, por sus consejos, orientación, apoyo y ayuda en el desarrollo de la presente Tesis.

A mi familia, en especial a mi madre la señora Irma Mejía Alejandre por su apoyo incondicional, sus consejos y motivación para concluir los estudios de Posgrado y ser mi mayor ejemplo de persona en este mundo.

A mi amigo, esposo y compañero de vida David Alejandro Morelos Bravo, por confiar en mí, ser mi constante motivación y apoyo.

## Índice

	<b>Pág.</b>
<b>Dedicatoria</b> .....	ii
<b>Agradecimientos</b> .....	iii
<b>Relación de tablas</b> .....	viii
<b>Relación de siglas</b> .....	ix
<b>Resumen</b> .....	xi
<b>Abstract</b> .....	xii
<b>Introducción</b> .....	xiii

## Capítulo 1

### Marco teórico conceptual de los derechos humanos

1.1. Derechos humanos .....	2
1.2. Ombudsman .....	5
1.3. Protección de los derechos humanos en México .....	9
1.3.1. Mecanismos jurisdiccionales de protección de derechos humanos .....	9
1.3.2. Mecanismos no jurisdiccionales de protección de derechos humanos ..	11
1.4. Órganos autónomos de Derechos Humanos .....	13
1.4.1. Comisión Nacional de los Derechos Humanos .....	17
1.5. Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán .....	17
1.6. Recomendaciones de derechos humanos .....	20
1.7. Servidor público, funcionario público, autoridad administrativa .....	24
1.7.1. Servidor público .....	24
1.7.2. Funcionario público .....	27
1.7.3. Autoridad administrativa .....	29
1.8. Maneras en que los servidores públicos violan los derechos humanos .....	32
1.9. Violaciones históricas a derechos humanos en nuestro país .....	34

## Capítulo 2

### Marco jurídico de las recomendaciones como mecanismo no jurisdiccional de protección de derechos humanos

2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .....	36
2.2. Las recomendaciones en el ámbito internacional.....	41
2.3. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.....	45
2.4. Leyes reglamentarias .....	48
2.4.1. Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos .....	48
2.4.2. Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos Michoacán .....	54
2.5. Reglamentos .....	61
2.5.1. Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos .....	61
2.5.2. Reglamento Interior de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán.....	66
2.6. Tesis y jurisprudencias.....	68

## Capítulo 3

### Alcance normativo de las recomendaciones de los órganos de derechos humanos en entidades federativas

3.1. Selección de entidades federativas .....	76
3.2. Michoacán .....	76
3.2.1. Constitución Política del Estado Libre y soberano de Michoacán de Ocampo .....	78
3.2.2. Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Michoacán .....	79
3.2.3. Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo .....	80
3.3. Ciudad de México.....	81
3.3.1 Constitución Política de la Ciudad de México .....	81
3.3.2. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México .....	83

	<b>Pág.</b>
3.3.3. Ley Orgánica de la Sala Constitucional del Poder Judicial de la Ciudad de México .....	84
3.3.4. Notas características de su normativa.....	85
3.4. Oaxaca .....	86
3.4.1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca .....	86
3.4.2. Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Oaxaca .....	88
3.4.3 Ley Reglamentaria del Apartado B del Artículo 106 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.....	89
3.4.4. Ley de la Defensoría de los Derechos Humanos .....	89
3.4.5. Notas características de su normativa.....	90
3.5. Veracruz .....	92
3.5.1. Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave .....	92
3.5.2. Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave .....	93
3.5.3. Ley de Control Constitucional del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave .....	94
3.5.4. Ley de la Comisión de Derechos Humanos para el Estado de Veracruz-Llave.....	95
3.5.5. Notas características de su normativa.....	96
3.6. Análisis del alcance normativo de las recomendaciones de los órganos de derechos humanos en las entidades federativas seleccionadas .....	97

## **Capítulo 4**

### **Fortalecimiento de las recomendaciones de derechos humanos emitidas por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos Michoacán**

4.1. Estructura y características de las recomendaciones .....	103
4.2. Recomendaciones emitidas a las autoridades en Michoacán.....	105
4.3. Aceptación, rechazo y cumplimiento de las recomendaciones de derechos humanos en Michoacán.....	114

	<b>Pág.</b>
4.4. Efectos de las recomendaciones de derechos humanos .....	116
4.5. Implementación de un mecanismo o instrumento que fortalezca o comprometa el cumplimiento de las recomendaciones de derechos humanos .....	117
<b>Conclusiones</b> .....	<b>119</b>
<b>Propuesta</b> .....	<b>122</b>
<b>Apéndice</b> .....	<b>124</b>
<b>Fuentes de información</b> .....	<b>128</b>

## Relación de tablas

Tabla 1. Puntos distintivos del alcance normativo de las funciones de los órganos protectores de derechos humanos y sus recomendaciones en Entidades Federativas .....	100
Tabla 2. Desglose de recomendaciones emitidas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos Michoacán de acuerdo con los Informes Anuales de la Comisión de los periodos 2017 al 2020.....	106

## Relación de siglas

<b>Siglas</b>	<b>Significado</b>
ACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
CAT	Comité contra la Tortura
CCPR	Comité de Derechos Humanos
CDHCM	Comisión de los Derechos Humanos de la Ciudad de México
CDHV	Comisión de los Derechos Humanos de Veracruz
CED	Comité contra las Desapariciones Forzadas
CEDAW	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
CEDH	Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo
CERD	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
CESCR	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CIDH	Comisión Interamericana de derechos humanos
CMW	Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CPCM	Constitución Política de la Ciudad de México
CPELSMO	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CPEVIL	Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
CRC	Comité de los Derechos del Niño

CRPD	Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad
DDHPO	Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca
EPU	Examen Periódico Universal
LCCEVIL	Ley de Control Constitucional del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
LCDHEVL	Ley de la Comisión de Derechos Humanos para el Estado de Veracruz-Llave
LCNDH	Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos
LDDHPO	La Ley de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca
LOPJEVIL	Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
LOPJEVIL	Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
OACDH	Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PNT	Plataforma Nacional de Transparencia
RAE	Real Academia Española
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SNNJPDH	Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos
SPT	Subcomité para la Prevención de la Tortura

## Resumen

Los derechos humanos han sido un pilar fundamental para cualquier Estado Constitucional de Derecho; su tutela y protección ha quedado plasmada en las Constituciones de la mayoría de los países. Su reconocimiento ha llevado a generar acciones de protección a través de medios jurisdiccionales y medios no jurisdiccionales para restituir y salvaguardar los derechos que son violados.

Los mecanismos de protección no jurisdiccional llevados a cabo por órganos protectores de derechos humanos han sido blanco de duras críticas por carecer de fuerza vinculante o coercitiva y por ende, por su falta de eficacia.

Las recomendaciones de derechos humanos son una de las atribuciones más importantes de los órganos protectores de derechos humanos dentro de los mecanismos no jurisdiccionales; se tratan de documentos que contienen un análisis jurídico completo respaldado en argumentos fundados y motivados que determinan la violación de derechos y responsabilidad por parte de autoridades administrativas.

La falta de vinculatoriedad o coercibilidad en las recomendaciones, ha generado descontento y críticas por su existencia y efectividad, circunstancia que no puede ser tomada en cuenta para desvirtuar su naturaleza como mecanismo no jurisdiccional, sino por el contrario, es conveniente y necesario fortalecerlas y lograr su compromiso para su cumplimiento.

**Palabras clave:** Derechos humanos, mecanismo de protección no jurisdiccional, órganos protectores de derechos humanos, recomendaciones de derechos humanos, fortalecimiento y cumplimiento.

## **Abstract**

Human rights have been a fundamental pillar for any Constitutional State of Law, their guardianship and protection have been embodied in the Constitutions of most countries. Its recognition has led to generate protection actions through jurisdictional and non-jurisdictional means to restore and safeguard the rights that are violated.

The non-jurisdictional protection mechanisms carried out by human rights protective organs have been the target of harsh criticism for lacking binding or coercive force and, therefore, for their lack of effectiveness.

Human rights recommendations are one of the most important attributions of human rights protection organs within non-jurisdictional mechanisms. These are documents that contain a complete juridical analysis supported by well-founded and reasoned arguments that determine the violation of rights and responsibility by administrative authorities.

The lack of binding or forcibility in the recommendations has generated discontent and criticism for their existence and effectiveness, a circumstance that cannot be taken into account to detract their nature as a non-jurisdictional mechanism, but on the contrary, it is convenient and necessary to strengthen them and achieve their commitment to its accomplishment.

**Key words:** Human rights, non-jurisdictional protection mechanism, human rights protection organs, human rights recommendations, strengthening and accomplishment.

## Introducción

Todos, sin excepción alguna, gozamos de los derechos humanos que se encuentran reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales. Pero a pesar del reconocimiento que hace el Estado, estos derechos a lo largo del tiempo, en muchas ocasiones han sido vulnerados, razón por la que además de reconocerse, también se establecen garantías para su protección.

El artículo 1o constitucional establece que todas las autoridades dentro del ámbito de sus competencias tienen la **obligación** de promover, **respetar**, proteger y garantizar los derechos humanos. Luego entonces, ¿por qué diariamente escuchamos de violaciones de derechos humanos a distintas personas e incluso, a cuántos de nosotros mismos se nos ha violado algún derecho? Más adelante, este mismo artículo refiere que el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y **reparar** las violaciones en los términos de ley.

Con lo anterior pareciera que de antemano se prevé una solución a algo que no debería suceder, es decir, se reconocen derechos, pero también se establecen garantías para su protección porque aun siendo reconocidos, estos pueden ser vulnerados; las autoridades tienen la obligación de respetar los derechos humanos, pero también reparar y sancionar esas violaciones. Lo que lleva a pensar que se sabe que esta obligación de respetar los derechos no se va a cumplir y que por eso se establecen garantías para su protección o bien, que la obligación que tiene la autoridad de respetar los derechos humanos, no se va a cumplir y por eso el Estado debe reparar las violaciones cometidas.

De tal forma que se han creado mecanismos o instrumentos para proteger los derechos humanos de violaciones de las mismas autoridades, quienes se

suponen tienen el deber constitucional de respetar esos derechos.

Así las cosas, desde hace años, el Estado con la finalidad de proteger y salvaguardar los derechos humanos, creó organismos protectores de derechos humanos con la facultad de emitir recomendaciones dirigidas a autoridades administrativas cuando se comprobara su responsabilidad en alguna violación a derechos humanos.

Sin embargo, en muchas ocasiones las autoridades hacen caso omiso, no cumplen e incluso no aceptan las recomendaciones, por tratarse de mecanismos que no generan obligación o vinculatoriedad.

Entonces, ¿Sirven de algo las recomendaciones que emiten los órganos protectores de derechos humanos? Esta y muchas preguntas surgen a raíz de la regulación que hace nuestro ordenamiento normativo.

Por lo que este trabajo de investigación se enfoca en las recomendaciones de derechos humanos que emite la Comisión Estatal de los Derechos Humanos Michoacán a las autoridades administrativas y determina la posibilidad de que estas se puedan fortalecer como un medio de protección no jurisdiccional.

Se desarrolla a través de cuatro capítulos, el primero pretende ofrecer un panorama general sobre los principales conceptos relacionados a los derechos humanos y su protección, considerando la figura del Ombudsman, los mecanismos de protección, la Comisión Estatal de Derechos Humanos en Michoacán (CEDH), especialmente las recomendaciones, autoridades y las diversas formas en que funcionarios públicos violan derechos humanos.

El segundo capítulo proporciona un marco jurídico de las recomendaciones de derechos humanos, por lo que se presenta un análisis normativo nacional e internacional.

Dentro del tercer capítulo se encontrará un estudio comparativo de la regulación normativa de las recomendaciones de derechos humanos en distintas entidades federativas, seleccionadas por características especiales que propician un elemento más a favor, para que las recomendaciones sean cumplidas.

Y, finalmente, en el capítulo cuarto se presenta una exposición detallada sobre las recomendaciones, sus características, efectos, aceptación, rechazo y

cumplimiento, así como la implementación de un mecanismo que las fortalezca.

Capítulos obtenidos mediante una investigación aplicada que parte de la confrontación de la teoría de las recomendaciones de derechos humanos con la realidad basada en evidencia derivada de información obtenida de la CEDH Michoacán y autoridades de las entidades federativas seleccionadas; haciendo uso del método histórico al considerar antecedentes de los organismos protectores de derechos humanos; método comparativo, reflejado en el análisis de la normativa de diversas entidades federativas que conforman el capítulo tercero; método analítico al entrar al estudio de los diferentes aspectos y características de las recomendaciones de derechos humanos y método descriptivo al entrar al análisis de la estructura de las recomendaciones. Entre otros.

Debido a la situación generada por el virus SARS-CoV-2, conocida como COVID-19, que derivó en pandemia; este trabajo de investigación en la mayor parte de su desarrollo estuvo apegado a información electrónica, obtenida en internet en distintas páginas educativas y bibliotecas virtuales, limitando la consulta de bibliografía al estar cerradas bibliotecas y lugares de consulta física. Sin embargo en la medida de lo posible se accedió a una variedad de libros en el tema de derechos humanos, tanto físicos como electrónicos.

Además de tener dificultades en la obtención de información por parte de la CEDH Michoacán, ya que hubo retraso en la respuesta a una solicitud de información, y su verificación con datos obtenidos por personal de la Comisión, información presentada en su página de internet, ausencia de información en su portal de transparencia e imposibilidad inicial de acceder a los informes anuales que la Comisión presenta ante el Congreso del Estado.

## Capítulo 1

### Marco teórico conceptual de los derechos humanos

SUMARIO: 1.1. *Derechos humanos*. 1.2. *Ombudsman*. 1.3. *Mecanismos de protección de los derechos humanos*. 1.4. *Órganos autónomos de derechos humanos*. 1.5. *Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán*. 1.6. *Recomendaciones de derechos humanos*. 1.7. *Servidor público, funcionario público, autoridad administrativa*. 1.8. *Maneras en que los servidores públicos violan los derechos humanos*. 1.9. *Violaciones históricas a derechos humanos en nuestro país*.

El actual Estado Constitucional de Derecho va más allá de un cumplimiento de ley, el constitucionalismo plantea nuevas formas de organización política, basada en la división de poderes y en la protección, defensa, salvaguarda y restitución de los derechos de los hombres que se han venido consagrando en documentos históricos como la Carta Magna de 1215 en Inglaterra, *The Petition of Rights* de 1628, la *Ley del Habeas Corpus* de 1679, *The Bill of Rights* de 1689, la *Declaración de Virginia* de 1776, la *Declaración de Independencia* de las 13 Colonias Americanas de 1776, la *Constitución Federal de los Estados Unidos de América* de 1787, la *Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789 y la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* en 1948, documentos todos fundados en los derechos de las personas.

El imperio de ley en el Estado de Derecho como único regulador, basado en su respeto, ha quedado rebasado, relegado a segundo término por la supremacía constitucional y la protección a sus principios, dando paso a nuestro vigente Estado Constitucional de Derecho.

En este nuevo paradigma, al lado de la división de poderes, la soberanía y

la supremacía constitucional, los derechos humanos son un aspecto fundamental, son objeto de protección a través de la tutela constitucional, se han reconocido bajo el principio de dignidad humana, son insertados en las Constituciones atribuibles a un estado de bienestar.

### 1.1. *Derechos humanos*

Determinar aspectos relativos a los derechos humanos son acciones arriesgadas, se puede encontrar una gran variedad de conceptos y opiniones al respecto. Sin embargo, no hay duda en que los derechos humanos se han formado mediante un proceso histórico del que nacen conceptos específicos sobre lo que son.

La corriente iusnaturalista los externa como derechos naturales que son inherentes al hombre, no parten de una regulación en la ley positiva, sino que se desprenden de la naturaleza del hombre mismo.

El pensamiento de John Locke en el siglo XVII refleja desde ese entonces una idea de los derechos humanos al expresar que “El estado de naturaleza tiene una ley que lo gobierna y que obliga a todos; y la razón, que es esa ley, enseña a toda la humanidad que quiera consultarla que siendo todos los hombres iguales e independientes, ninguno debe dañar a otro en lo que atañe a su vida, salud, libertad o posesiones”.<sup>1</sup>

Locke nos habla del estado de naturaleza basado en la razón como ley natural que obliga a todos, es decir, que por medio de esta razón cualquier persona se abstiene de ocasionar daño a otros, y que es por medio de esta razón que todos los hombres son iguales e independientes.

Esta corriente naturalista influyó en distintos documentos como la *Declaración de Virginia* de 1776, la *Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789, y la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* en 1948 en los que se comenzaron a plasmar derechos partiendo de la libertad natural de los hombres.

---

<sup>1</sup> Locke, John, *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, Carlos Mellizo (trad.), Madrid, Tecnos, 2010, p. 10, consultado en <https://docs.google.com/file/d/0B8xEaAVgHCziLWhiTzFuSnoxNms/edit>.

En nuestros días los derechos humanos se han ido moldeando a través del devenir histórico formados bajo consideraciones y reflexiones filosóficas que han tomado como base a la dignidad humana de todos los seres humanos.

No cabe duda de que los primeros fundamentos de los derechos humanos basados en la naturaleza del hombre, fueron trascendentales para el reconocimiento de ciertos principios inviolables tales como la vida, libertad, igualdad y seguridad, lo que llevó a exigir su reconocimiento y protección.

Dentro de la corriente positivista, los derechos humanos no nacen de principios naturales inherentes al hombre, sino del reconocimiento que hace el Estado de ellos.

Actualmente estas corrientes doctrinarias sobre los derechos humanos no son del todo incompatibles, de acuerdo con Lara Ponte “son hoy el espacio de intersección de un fundamento evidentemente iusnaturalista y de la objetivación de un ordenamiento positivo, eficaz para su ejercicio.”<sup>2</sup> Las concepciones positivistas parten de la dignidad humana como núcleo duro de los derechos humanos, las afirmaciones iusnaturalistas sobre la naturaleza de los derechos humanos son la base de conceptos positivistas.

La existencia de los derechos humanos además de ser aquellos que posee el hombre en virtud de su naturaleza y dignidad, son los derechos reconocidos por el Estado, son un límite a la posible actuación totalitaria de parte de algún órgano estatal. De ahí que para Ferrajoli en su obra *Derechos y garantías. La ley del más débil*, establece que los derechos humanos son derechos primarios atribuibles indistintamente a cualquier ser humano, conquistados mediante revoluciones, movimientos decimonónicos y luchas, considerándolos como una protección hacia los más débiles.

De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (OACNU), los derechos humanos “son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición... sin

---

<sup>2</sup> Lara Ponte, Rodolfo, *Los derechos humanos en el Constitucionalismo Mexicano*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p. 19, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/161/4.pdf>.

discriminación alguna... son interrelacionados, interdependientes e indivisibles.”<sup>3</sup> Con esta definición percibimos que se trata de derechos atribuibles a todos los seres humanos, por lo cual, no puede haber distinción o discriminación respecto de cualquier característica del ser humano.

Persiste la consideración de ser inherentes al ser humano y que por tanto, tienen características específicas. En este mismo sentido, José Galiano los coloca “como aquellos derechos que tienen todas las personas por el solo hecho de ser tal, y que les permite su máxima realización material y espiritual con responsabilidad para su propia comunidad”.<sup>4</sup>

Para Pérez Luño los derechos humanos “son un conjunto de facultades e instituciones que en cada momento histórico concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las que deben ser reconocidas positivamente por los órdenes jurídicos a niveles nacionales e internacionales.”<sup>5</sup> De esta definición se destaca la importancia del momento histórico, pues los derechos humanos han evolucionado y surgieron en momentos determinados de la historia los cuales responden a situaciones políticas, sociales, económicas e incluso culturales; se sustentan en la dignidad, libertad e igualdad humana como elemento fundamental y en relación con este aspecto filosófico, contempla el reconocimiento por parte de los Estados, lo que lleva a su positivización no solo nacional sino también internacionalmente.

En relación a todo lo anterior, se puede entender a los derechos humanos como aquellos postulados, principios, valores y derechos sustentados en la dignidad humana inherente a todo ser humano, respetando las distintas condiciones particulares sin discriminación alguna, propiciando el desarrollo pleno de la personalidad individual lo que implica su respeto y salvaguarda por el reconocimiento que hace el Estado de ellos.

---

<sup>3</sup> Organización de las Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, “¿Qué son los derechos humanos?”, <https://www.ohchr.org/sp/issues/pages/whatarehumanrights.aspx>.

<sup>4</sup> Galiano Haensch, José, *Derechos humanos. Teoría, historia, vigencia y legislación*, Santiago de Chile, LOM-ARCIS Universidad, 1998, citado por Witker Velázquez, Jorge Alberto, *Juicios orales y derechos humanos*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 1, consultado en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4262-juicios-orales-y-derechos-humanos>.

<sup>5</sup> Pérez Luño, Antonio Enrique, *Derechos humanos. Estado de derecho y constitución*, 8ª ed., Madrid, Tecnos, 2003, p. 48.

No obstante la infinidad de conceptos sobre los derechos humanos, la mayoría reviste determinadas características como la dignidad humana, ser inherentes a todo ser humano y la importancia de su reconocimiento y protección por parte del Estado.

Los derechos humanos se han construido durante los últimos siglos, a través de una formación histórica que atiende a necesidades específicas de acuerdo al espacio y tiempo específico como exigencia de respeto a principios fundamentales y como freno a los abusos y actos autoritarios del Estado.

## 1.2. *Ombudsman*

Esta figura nació en Suecia en el siglo XVI, con el objeto de proteger los derechos de los ciudadanos en contra de actos o resoluciones de autoridades administrativas.

De acuerdo con Jorge Carpizo, la figura del *Ombudsman* comienza a introducirse en varios países “para fortalecer los sistemas democráticos, para reforzar los controles respecto al poder público y el fortalecimiento del Estado de derecho y especialmente para lograr una mayor y mejor defensa y protección de los derechos humanos.”<sup>6</sup> La adopción de esta institución en varios países, fue cada vez mayor y se pronunció más terminada la Segunda Guerra Mundial. Poco a poco se fue convirtiendo en una institución universal al ser implantada en varios países, su carácter independiente y su objeto de protección se convirtieron en un instrumento que ayudó a robustecer los sistemas democráticos. A la par del reconocimiento universal de los derechos humanos, el *Ombudsman* adquiere un importante papel en la protección de esos derechos.

Cada país hace una adecuación de esta figura de acuerdo a su sistema jurídico, político, económico y social, por lo que no puede decirse que el *Ombudsman* en los países, tenga los mismos elementos, ya que cada Estado

---

<sup>6</sup> Carpizo, Jorge, “Algunas reflexiones sobre el *Ombudsman* y los derechos humanos”, en Carmona Tinoco, Jorge Ulises (coord.), *La vinculación entre los derechos humanos y los derechos universitarios. Homenaje al Dr. Jorge Carpizo Mac-Gregor*, México, UNAM, 2013, p. 230, consultado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3988/14.pdf>.

imprime características específicas tales como su forma de organización, ser presidido por un cuerpo colegiado o unitario, ente u órgano que lo designa y requisitos a cubrir para postularse; sin embargo, la esencia del *Ombudsman* como protector o representante del pueblo para proteger derechos humanos es un común denominador en cada país.

De entre las características esenciales del *Ombudsman*, Jorge Fernández Ruíz refiere las siguientes: ser receptor de quejas populares contra el poder público, por ser un órgano concedor de las inconformidades de los gobernados cuando se sienten afectados por la actuación de servidores públicos; es un mecanismo de defensa de los derechos humanos ante posibles actos violatorios por autoridades; es un órgano autónomo de vigilancia del poder público, lo que permite que la emisión de sus resoluciones estén limpias de cualquier intromisión o consigna, convirtiéndolas en resoluciones autónomas; es un órgano apolítico para asegurar la imparcialidad en el desempeño de su función; sus resoluciones no son vinculantes pues no son emitidas por un órgano jurisdiccional, emite solo recomendaciones sin fuerza coercitiva; tiene acceso a toda información oficial; y, sus requisitos procesales son mínimos.<sup>7</sup>

Estas características constituyen la esencia del *Ombudsman*, con las cuales se ha logrado consolidar como un órgano protector de los derechos humanos, su finalidad es proteger a los gobernados contra actos de autoridades administrativas, su autonomía es vital para el cumplimiento de su objetivo al no atender a subordinación por parte de alguna autoridad de las que pudiera estar conociendo alguna queja, como lo señala Carpizo, la autonomía es un requisito *sine qua non* para su buen funcionamiento<sup>8</sup>, su carácter apolítico impacta también en no quedar en medio de conflictos de fuerzas políticas, lo cual posibilita una actuación imparcial, en cuanto a sus recomendaciones no vinculantes, aun cuando han sido objeto de críticas, la naturaleza del *Ombudsman* no podría ser coercitiva, finalmente sobre las últimas características señalada por el autor, son entendibles

---

<sup>7</sup> Fernández Ruíz, Jorge, “Derechos humanos y Ombudsman en México”, en *Problemas actuales del derecho constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 125-128, consultado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/883/14.pdf>.

<sup>8</sup> Carpizo, Jorge, *Derechos Humanos y Ombudsman*, 3ª ed., México, Porrúa, 2003, p. 49.

para la pronta actuación en la causa que se trate.

Para Fix-Zamudio el *Ombudsman* es:

...el organismo dirigido por uno o varios funcionarios, designados por el órgano parlamentario, por el Ejecutivo o por ambos, los cuales con el auxilio del personal técnico, poseen la función de recibir e investigar (y en ocasiones iniciar de oficio), las reclamaciones de los particulares por la afectación de los derechos e intereses legítimos (incluyendo también de los de carácter fundamental), de los gobernados, consignados en las disposiciones legislativas, o en las de carácter constitucional, no solo por infracciones de la legalidad, sino también por injusticia, irrazonabilidad o retraso manifiesto en la conducta de las autoridades administrativas.”<sup>9</sup>

Del concepto antes expuesto, se destaca el carácter unipersonal o colectivo, su designación, la función encomendada, su carácter constitucional y las formas de afectación que pueden realizar las autoridades administrativas; los primeros como elementos cambiantes en cada país y las formas de afectación como una constante sobre el origen de violaciones por los servidores públicos.

Para Jorge Carpizo es un órgano del Estado y no del gobierno, esto en razón a que el *Ombudsman* no debe formar parte de ningún ente u órgano del gobierno por su naturaleza autónoma, sino que es establecido en la ley o Constitución para cumplir una función específica propia.

Para Alfredo y Marco Antonio Islas Colín, “La palabra *Ombudsman*, significa, gramaticalmente hablando, “aquel que habla por otro”; esto es, el representante, el portavoz del ciudadano, aquel que está destinado a jugar un papel de intermediario entre el ciudadano y los poderes públicos.”<sup>10</sup> Además lo describen como:

---

<sup>9</sup>Fix-Zamudio, Héctor, “Artículo 102, apartado B, de la Constitución federal mexicana. Constitucionalización del *Ombudsman* en el ordenamiento mexicano”, en *La modernización del derecho constitucional mexicano. Reformas constitucionales 1990-1993*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 149, consultado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/204/7.pdf>.

<sup>10</sup> Islas Colín, Alfredo y Marco Antonio, “El *Ombudsman*: control no jurisdiccional y protección de derechos humanos” en Cisneros Farías, Germán. *et al.* (coords), *Ombudsman local. Segundo Congreso Iberoamericano del Derecho Administrativo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 179, consultado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2359/12.pdf>.

un organismo autónomo cuyo titular designado por el Poder Legislativo o por el Ejecutivo o por ambos, tiene como función la vigilancia de la actividad de la administración, la recepción de quejas de los administrados en contra del funcionamiento de algunos servicios administrativos; él interviene para resolver las controversias en plazos más breves, investiga para verificar la lesión a los derechos de los administrados y en vista de los resultados de las mismas dirige recomendaciones a las autoridades administrativas a efecto de restablecer las prerrogativas de los administrados.

Francisco Javier Acuña señala que “El Ombudsman es un instrumento sensible que viene a servir como catalizador para regenerar el aliento ciudadano ante los embates del maltrato o el tratamiento inadecuado de la maquinaria estatal en su perjuicio...”<sup>11</sup> Se trata de un aliciente al daño que pueda causar el Estado.

El significado gramatical de la palabra expresa la esencia de su función al ser representante del pueblo o de los ciudadanos ante los poderes públicos. De la concepción de estos autores se destaca, la referencia de plazos breves lo que conduce a procedimientos rápidos, a la investigación de la lesión de derechos de los administrados, para en su caso emitir recomendaciones a las autoridades responsables de las violaciones, con la finalidad de restablecer esos derechos.

Es necesario mencionar que el término *Ombudsman* ha sido sustituido por el de *Ombudsperson* para cumplir con los preceptos de igualdad de género. No obstante este cambio gramatical, la función y esencia es la misma.

Corolario de lo anterior, se considera que el *Ombudsman*, ahora denominado *Ombudsperson* es el órgano autónomo, individual o colectivo que tiene como finalidad representar a los gobernados cuando estos interpongan una queja por violaciones a derechos cometida parte de alguna autoridad o servidor público en el ejercicio de sus funciones, emitiendo recomendaciones no vinculantes dirigidas a las autoridades responsables de la violación.

---

<sup>11</sup> Acuña, Francisco Javier, *El Ombudsman contemporáneo. Entre la fidelidad al origen y el experimentalismo institucional*, México, H. Cámara de Diputados/ Fundación Konrad Adenauer/ Miguel Ángel Porrúa/ CNDH/ CEDH Zacatecas, 2005, p. 33.

### 1.3. *Protección de los derechos humanos en México*

La Constitución como máximo ordenamiento jurídico, además de reconocer, también garantiza los derechos humanos establecidos en su texto y en los tratados internacionales en los que México es parte.

Una de las principales tareas del Estado es proteger esos derechos, obligando a las autoridades a respetarlos y en caso de ser vulnerados, a implementar sanciones y a restituirlos.

Ante un posible incumplimiento, es necesario contar con herramientas efectivas para la protección de esos derechos; en este sentido, la propia Constitución establece mecanismos e instrumentos de control para proteger y garantizar violaciones que atenten contra el Estado constitucional, por tanto, en caso de alguna violación a los derechos humanos, se activan mecanismos específicos con el objetivo de invalidar actos lesivos que vayan en contra de los gobernados y la Constitución.

Entonces, el reconocimiento de los derechos humanos exige que en caso de violaciones a los mismos, estos sean protegidos mediante mecanismos o instrumentos que brinden seguridad a los gobernados. Estos mecanismos de forma general se dividen en jurisdiccionales o no jurisdiccionales.

#### 1.3.1. *Mecanismos jurisdiccionales de protección de derechos humanos*

De forma muy breve se abordan los mecanismos jurisdiccionales para establecer la diferencia con los no jurisdiccionales.

Primeramente se destaca que este tipo de mecanismo erróneamente se ha concebido como un monopolio del Poder Judicial como órgano encargado de aplicar la norma o que ejerce una función jurisdiccional al resolver conflictos o controversias; si bien del estudio de la división de poderes se advierte que el Poder Judicial preponderantemente realiza funciones jurisdiccionales, lo cierto es que hasta hace algunos años por mandato constitucional tenía de entre sus facultades la investigación a violaciones graves a los derechos humanos, la cual

no revestía una acción jurisdiccional.

La intención no es hacer un estudio completo de la división de poderes y las funciones o atribuciones de cada uno, sino hacer notar que la función jurisdiccional no es propia un Poder, pues esta atribución también puede ser ejercida por el Poder Ejecutivo a través de tribunales administrativos y del trabajo que dirimen controversias mediante el ejercicio de una función jurisdiccional o, por el Poder Legislativo al conocer y resolver de los juicios políticos.

De la Oliva Santos señala que “la función jurisdiccional consiste en la tutela y realización del Derecho objetivo. Ha de quedar bien entendido que la tutela y realización del Derecho objetivo es el contenido esencial predicable de la función jurisdiccional considerada en su conjunto o genéricamente...”,<sup>12</sup> la cual es ejercida por los órganos del Estado. Es evidente que el Poder Judicial realiza en su mayoría funciones jurisdiccionales, sin embargo debido a que no se trata de funciones exclusivas y únicas, es posible distinguir entre la función judicial y la función jurisdiccional, identificando a esta última por su contenido y características propias con independencia de que el órgano que las realice pertenezca o no al Poder Judicial<sup>13</sup>.

Para Ovalle Favela, “la jurisdicción es la función pública que ejercen órganos del Estado independientes o autónomos, a través del proceso, para conocer de los litigios o las controversias que planteen las partes y emitir su decisión sobre ellos; así como para, en su caso, ordenar la ejecución de dicha decisión o sentencia.”<sup>14</sup>

Tomando en consideración la definición anterior, la función jurisdiccional puede ser ejercida por una variedad de órganos del Estado, concedores de un proceso generado por un conflicto contencioso, en el cual se emite una decisión y en su caso su ejecución.

Por excelencia, de entre los principales mecanismos jurisdiccionales de protección de derechos humanos se encuentra el amparo, encargado de tutelar

---

<sup>12</sup> De la Oliva Santos, Andrés, “La Jurisdicción y los órganos jurisdiccionales” p.18, archivo electrónico consultado en <https://www.cerasa.es/media/areces/files/book-attachment-2083.pdf> el día 08 de febrero 2021.

<sup>13</sup> Ovalle Favela, José, Teoría General del Proceso, 5ta. ed., México, OXFORD, 2001, p. 114

<sup>14</sup> *Ibidem*, p.117.

esos derechos en la vía jurisdiccional.

### 1.3.2. *Mecanismos no jurisdiccionales de protección de derechos humanos*

Se caracterizan porque no participan órganos jurisdiccionales aun cuando son instrumentos encargados de fortalecer la constitucionalidad de actos emitidos por las autoridades administrativas. Son opuestos en cuanto a su naturaleza a los mecanismos jurisdiccionales, ya que los no jurisdiccionales son aquellos reservados a órganos que no ejercen una función jurisdiccional, sin embargo, aun cuando se trata de funciones distintas, estas “son funciones complementarias más que contrarias o antagónicas.”<sup>15</sup>

Existen una variedad de órganos no jurisdiccionales encargados de la protección de los derechos humanos, de entre ellos se encuentran solo por mencionar algunos:

- ✓ Procuraduría Federal del Consumidor.
- ✓ Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.
- ✓ Procuraduría Agraria.
- ✓ Procuraduría Federal del Medio Ambiente.
- ✓ Procuraduría de Protección de Niñas Niños y Adolescentes.
- ✓ Comisión Nacional de Arbitraje Médico.
- ✓ Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, entre otras.

No obstante que estos órganos protegen un área específica de derechos humanos, se pone particular interés en los órganos no jurisdiccionales especializados en los derechos humanos, es decir en las Comisiones o Procuradurías de derechos humanos. Aunque, “es importante hacer notar que la protección no jurisdiccional de los Derechos Humanos no surgió ni se circunscribe

---

<sup>15</sup> De Dienheim Barriguete, Cuauhtémoc Manuel, “El sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México. Retos y perspectivas de los organismos o comisiones locales de derechos humanos”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Uribe Arzate, Enrique, Coord., *Derecho Procesal Constitucional Local. Nuevas Expresiones a la Luz del Paradigma de los Derechos Humanos. Una Guía Práctica*, México, Porrúa, 2014, p. 367.

exclusivamente a las quejas ante la CNDH...”<sup>16</sup> pues como se acaba de señalar, existen órganos que conocen de un área específica sobre algún derecho humano.

Básicamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece como medios no jurisdiccionales de protección de derechos humanos para la defensa constitucional de los derechos humanos en general, a los instrumentos desarrollados a través de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y de las Comisiones estatales de derechos humanos.

De acuerdo a lo manifestado anteriormente, Luis Raúl González Pérez refiere lo siguiente:

Los organismos no-jurisdiccionales llevan a cabo, adicional a su labor de protección, otro tipo de actividades como la divulgación y difusión de la enseñanza y promoción de los derechos humanos, tratando de generar una cultura de conocimiento en las personas respecto de los derechos que las mismas poseen, y que así puedan defenderlos y evitar que sufran violaciones en ellos a causa de su desconocimiento.<sup>17</sup>

En relación a lo comentado por el autor, las comisiones de derechos humanos como organismos no jurisdiccionales, no sólo tienden a proteger violaciones a derechos humanos sino a realizar acciones generales sobre el respeto de los derechos humanos. Además de señalar la función de los organismos no jurisdiccionales, el autor expone un aspecto relevante y trascendental para estimular el ejercicio de estos órganos –la cultura de conocimiento de los derechos que se posee– sin este aspecto tan importante, muchas violaciones a derechos humanos podrían pasar desapercibidas, por desconocer que se cuenta con una variedad de derechos y el alcance a mecanismos de protección para su defensa.

---

<sup>16</sup> De Dienheim Barriguete, Cuauhtémoc Manuel, “Antecedentes y evolución de la protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México: una función mediadora”, en Flores Velázquez, Rocío Victoria Alejandra et. al., *La construcción de la cultura de la paz. Retos y avances desde la mediación multidisciplinar*, México, Tirant lo Blanch, p. 96, 2021.

<sup>17</sup> González Pérez, Luis Raúl, “El sistema no-jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México”, *Rev. IUS*, Puebla, v. 5, n. 28, p. 99-122, dic. 2011, consultado en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-21472011000200006&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472011000200006&lng=es&nrm=iso), accedido el 03 junio 2020.

Por su parte, Fix-Zamudio y Fix Fierro establecen que con la reforma constitucional del 28 de enero de 1992, en la que se adiciona el párrafo B al artículo 102 de la CPEUM, entre otras cosas, se faculta a las entidades federativas a crear organismos similares a la CNDH, respondiendo a:

...un amplio sistema de organismos no jurisdiccionales, establecidos tanto por la Federación como por los estados (sic) y el Distrito Federal con la función esencial de tutelar los derechos humanos que les otorga a los ciudadanos el ordenamiento jurídico mexicano... mediante la recepción de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción del Poder Judicial de la Federación...<sup>18</sup>

Los medios no jurisdiccionales de protección de derechos humanos son aquellos instrumentos establecidos para la protección y defensa de los derechos humanos, encomendados a entes u órganos que por su naturaleza no ejercen funciones jurisdiccionales.

#### 1.4. Órganos autónomos de Derechos Humanos

Unos de los principios fundamentales establecidos en la mayoría de las Constituciones son la división de poderes y el reconocimiento de derechos. Los primeros antecedentes de la división de poderes se ubican a partir de Aristóteles en su obra *La Política*, pensada en la división de clases en todo pueblo de acuerdo a las funciones que debían ejercer las personas, basadas en características y cualidades, le sucedieron una variedad de pensadores. Sin embargo, es con John Locke y Montesquieu que se presentan teorías en las que además de atender a la división de funciones se enfocan principalmente en limitar el poder, de tal forma que, como lo señala Tena Ramírez, la división de poderes "...no es un principio doctrinario logrado de una sola vez y perpetuado inmóvil; sino una institución

---

<sup>18</sup> Fix-Fierro, Héctor y Fix-Zamudio, Héctor, *Las recomendaciones generales de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, UNAM-Instituto de investigaciones Jurídicas, 2018, p. 21, consultado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5391/3.pdf>.

política proyectada en la historia”<sup>19</sup>

México toma en esencia la clásica teoría de estos autores y adopta la división de poderes tripartita, estableciendo en el artículo 49 de la CPEUM que el Supremo Poder de la Federación, es dividido para su ejercicio en Ejecutivo Legislativo y Judicial.

Guastini distingue la separación de poderes de la división de poderes en cuanto a la primera refiere que “el modelo de la separación de los poderes resulta de la combinación de dos principios: el primero atiende a la distribución de las funciones estatales; el segundo, a las relaciones entre los órganos competentes para ejercerlas. Los principios en cuestión son: 1) el principio de especialización de las funciones, y 2) el principio de independencia recíproca de los órganos.”<sup>20</sup> Aun cuando la división de poderes sobre la limitación al poder para impedir abusos y guardar un equilibrio mediante pesos y contrapesos es de gran importancia, lo expuesto por Guastini en cuanto a la separación de poderes atendiendo a la distribución de funciones y a la relación que hay entre los mismos para ejercer dichas funciones con autonomía plena es relevante para esta investigación.

Hasta hace algunos años comenzó a evolucionar la teoría tradicional de la división de poderes en nuestro país como forma de organización estatal basada solo en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

Hace algunas décadas comenzaron a surgir órganos autónomos constitucionales enfocados cada uno a diversas actividades.

De lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en la Jurisprudencia P./J. 20/2007 cuyo rubro es “Órganos constitucionales autónomos. Notas distintivas y características”.<sup>21</sup> Este máximo órgano jurisdiccional sostiene que los órganos autónomos constitucionales surgen como una idea de equilibrio constitucional basada en controles de poder, evolucionando la división de poderes en ejecutivo, legislativo y judicial; este cambio atiende a una

---

<sup>19</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 40ª ed., México, Porrúa, 2011, p. 211.

<sup>20</sup> Guastini, Ricardo, *Estudios de teoría constitucional, Doctrina Jurídica contemporánea*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 64, consultado en: [https://issuu.com/ultimosensalir/docs/estudios\\_de\\_teor%C3%ADa\\_constitucional\\_-\\_riccardo\\_guast](https://issuu.com/ultimosensalir/docs/estudios_de_teor%C3%ADa_constitucional_-_riccardo_guast).

<sup>21</sup> Tesis: P./J. 20/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1647, consultado en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=172456&Clase=DetalleTesisBL>.

distribución de funciones y competencias con la que se propicia un mejor desarrollo en las de actividades propias del Estado.

Se encuentran plenamente regulados por la CPEUM de forma autónoma, es decir se encuentran facultados para actuar respecto de las actividades especializadas por las cuales fueron creados, por lo que sus funciones se ejercen con independencia de otros poderes u órganos con diversa estructura orgánica.

No significa que el nacimiento de los órganos autónomos constitucionales altere o destruya la clásica división de poderes, su autonomía e independencia del ejecutivo, legislativo y judicial no es impedimento para que sean considerados como parte de la estructura general del Estado, pues como se ha señalado, surgen para atender situaciones específicas fundamentales para un mejor funcionamiento del Estado junto con los poderes tradicionales, por tanto, entre todos debe de haber relaciones de cooperación y coordinación para el adecuado funcionamiento de cada órgano o poder sin invadir competencias, funciones o atribuciones.

Para Jaime Cárdenas Gracia, los órganos autónomos constitucionales se definen como “aquellos creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado”<sup>22</sup> con esta definición, el autor nos señala primeramente que se trata de órganos que se encuentran contemplados en la Constitución, y que por tanto se trata de órganos de defensa constitucional y de la democracia porque se regula su integración y estructura para que su funcionamiento sea acorde a los principios constitucionales; además puntualiza la independencia con los poderes tradicionales lo que lleva a guardar un equilibrio constitucional al no invadir funciones propias del ejecutivo, legislativo y judicial y de otros órganos constitucionales.

Los órganos constitucionales autónomos enriquecen la teoría clásica de la división de poderes, cada vez más se generan funciones que el Estado debe llevar a cabo, y esas tareas en muchas ocasiones no pueden estar a cargo de los

---

<sup>22</sup> Cárdenas Gracia, Jaime. *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, 2ª ed., México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, p. 244, consultado en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3159-una-constitucion-para-la-democracia-2a-ed>.

poderes públicos, de forma que se hace necesario la creación de esos órganos, se hace indispensable el perfeccionamiento de las formas de actuación de los órganos públicos y a la vez, la distribución de funciones especializadas entre ellos. Tienen como características la configuración inmediata por la Constitución, es decir, estar previstos en ella, estableciendo su composición, los requisitos para designar a sus integrantes y la competencia que han de realizar; son necesarios e indefectibles para el sistema constitucional; participación en la dirección política del Estado con toma de decisiones; no pertenecen a ninguno de los poderes tradicionales, su actuación es autónoma sin ningún control burocrático externo; y, la paridad de rango de forma que no se encuentran subordinados a los poderes públicos ni a otros órganos constitucionales autónomos.<sup>23</sup>

Para Caballero Ochoa, “los órganos constitucionales autónomos contribuyen, no sólo a ampliar el margen de actuación de la entidad estatal por cauces diferentes a los tradicionales, sino también al redimensionamiento y al equilibrio de los poderes mismos, porque efectivamente se constituyen como un contrapeso eficiente, porque producen también mecanismos de control constitucional”<sup>24</sup> Por lo que además de crearse para asignación de tareas distintas a las de los poderes públicos, los órganos constitucionales autónomos generan un equilibrio a través del ejercicio de mecanismos de control constitucional que les son atribuidos.

Podemos entender que los órganos constitucionales autónomos son aquellos que son creados por las Constituciones regulando su estructura y funcionamiento, especializados para cubrir actividades específicas del Estado, con actuación independiente de los poderes públicos y otros órganos autónomos.

Los órganos constitucionales autónomos de derechos humanos son aquellos establecidos en una Constitución, son independientes de los poderes públicos, posibilitando su actuar con independencia y autonomía, teniendo por

---

<sup>23</sup> Carbonell, Miguel, “Apuntes para una teoría de la Constitución”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Acuña Juan Manuel (coords.), *Curso de derecho procesal constitucional*, 2ª ed., México, Porrúa-Universidad Panamericana, 2014, p. 180-181.

<sup>24</sup> Caballero Ochoa, José Luis, “Los órganos constitucionales autónomos: Más allá de la división de poderes”, *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana (ISSN 1405-0935) 2000*, No. 30 pp. 153-173, p. 156, <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/30/cnt/cnt7.pdf>.

objetivo la protección, promoción y respeto de derechos humanos y por tanto, especializados en esta materia.

#### *1.4.1. Comisión Nacional de los Derechos Humanos*

De entre los órganos constitucionales autónomos que contempla la CPEUM y la propia Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo (CPELSMO) se encuentran los que se especializan en derechos humanos, como aquellos establecidos para proteger intereses y derechos humanos de las personas frente a los órganos gubernamentales.

En nuestro país estos órganos constitucionales autónomos especializados en materia de derechos humanos son denominados en su mayoría como Comisiones, tanto a nivel nacional como estatal, de sus atribuciones se excluye conocer asuntos electorales, jurisdiccionales y algunos aspectos laborales, cabe hacer mención que recientemente con la reforma 2011 la Comisión tiene competencia para conocer violaciones a los derechos humanos de los trabajadores; debido a lo anterior, sólo pueden conocer de quejas en contra de actos u omisiones administrativas, provenientes por cualquier autoridad salvo de los servidores públicos del Poder Judicial.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra regulada en el artículo 102 constitucional apartado B y, se reconoce como un órgano protector de los derechos humanos facultado para conocer de quejas por violaciones a derechos humanos; su gestión y presupuesto es autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio.

De este mismo precepto constitucional se mandata la creación de organismos de protección de los derechos humanos en las entidades federativas.

#### *1.5. Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán*

Los mecanismos de protección no jurisdiccional de derechos humanos, tuvieron sus inicios en el ámbito local. Primeramente, en nuestro país se establecieron

organismos protectores de derechos humanos como la Procuraduría de los Pobres de San Luis Potosí en 1847, décadas más tarde, se creó en Nuevo León, la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos y años después, en Colima se funda la Procuraduría de vecinos, mientras que en Oaxaca se establece la Procuraduría para la Defensa del Indígena, figuras que en esencia se fueron replicando en otras entidades federativas, hasta llegar al establecimiento de las comisiones de derechos humanos.<sup>25</sup>

Los antecedentes más próximos de los organismos protectores son la creación de la Dirección de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación en 1989, al año siguiente mediante Decreto presidencial se le cambia el nombre a Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano desconcentrado de esa misma Secretaría, en 1992 es elevado a rango constitucional, continúa siendo un órgano desconcentrado pero con personalidad jurídica y patrimonio propio estableciéndose como Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos (SNNJPDH), desde la creación de este órgano, la suma de esfuerzos logró evolucionar y para 1999 a través de una reforma constitucional se cambia su nombre a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos constituyéndose como un órgano constitucional con plena autonomía de gestión y presupuesto propio<sup>26</sup> facilitándole realizar su función de defensa y protección de derechos humanos.

Desde la reforma de 1992, se faculta a las legislaturas de los Estados a establecer organismo de protección de derechos humanos en el ámbito de sus competencias, para conocer quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa de cualquier autoridad o servidor público excepto del Poder Judicial Federal y sin competencia en asuntos laborales, jurisdiccionales y electorales.

En el 2011 se establece constitucionalmente el deber de establecer y garantizar la autonomía de los organismos de protección en la Constituciones de los Estados.

Las reformas constitucionales han colocado a la CNDH como un

---

<sup>25</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Antecedentes de la CNDH”, consultado en <https://www.cndh.org.mx/cndh/antecedentes-cndh>

<sup>26</sup> *Idem.*

“organismo garante del respeto, promoción y protección de la dignidad de las personas...”<sup>27</sup>, lo cual denota la variedad de acciones a su cargo sobre los derechos humanos, pues sus funciones no se limitan a la recepción de quejas y conjuntamente, con los órganos autónomos constitucionales locales de protección de derechos humanos, forman un bloque institucional especializado en materia de derechos humanos.

En relación a lo anterior, Valencia Carmona establece lo siguiente:

Mediante la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), así como de las comisiones equivalentes en las entidades federativas, el Estado mexicano ha logrado establecer un sistema general e integral de protección no jurisdiccional de los derechos humanos. El sistema se ha concebido para que se responda de manera ágil y sencilla por parte de las autoridades a los requerimientos ciudadanos que pugnan por sus derechos humanos, sin que ello implique de manera alguna que abduquen a los procedimientos judiciales establecidos.<sup>28</sup>

Como lo refiere el autor, las Comisiones se han considerado como un sistema general e integral de protección, pues tienen amplias atribuciones en materia de derechos humanos, la última reforma, reforzó su actuación, incluso se le transfirió la facultad de investigación que la Suprema Corte tenía sobre las violaciones graves a las entonces garantías individuales.

Su regulación constitucional faculta a las entidades federativas a establecer organismos de protección de derechos humanos en el ámbito de sus competencias, para conocer de las quejas de los gobernados cuando resientan actos u omisiones de autoridades administrativas que violen derechos humanos, facultándolas para emitir recomendaciones de derechos humanos.

---

<sup>27</sup> Narro Lobo, Joaquín, *Autonomía de los organismos públicos de derechos humanos*, México, CNDH, 2019, p. 14, consultado en: <http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/Autonomia-organismos.pdf>.

<sup>28</sup> Valencia Carmona, Salvador, “La comisión nacional de derechos humanos y el esfuerzo creador de Jorge Carpizo”, en Carbonell Sánchez Miguel. *et al.* (coords), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Derechos Humanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, t. V, Vol. 2 p. 503-504, consultado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3977/24.pdf>.

En el año de 1993, Michoacán creó por medio del Decreto legislativo 96, a la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, se reguló constitucionalmente en el artículo 96 de la CPELMO y posteriormente se aprobó y publicó la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos (LCEDHMO) hasta llegar a la Ley vigente.

De acuerdo a lo anterior, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo, es un órgano autónomo establecido en la CPELMO especializado en la protección de los derechos humanos, dedicado a consolidar la cultura de respeto, así como la defensa y protección por quejas sobre violaciones cometidas por autoridades administrativas del Estado en contra de los gobernados.

Para Edgar Caballero, “el objetivo fundamental de las Comisiones de Derechos Humanos, es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos, labor que realiza mediante procedimientos breves y sencillos.”<sup>29</sup> Como se puede notar, las Comisiones tienen un amplio campo de actuación para la protección de los derechos humanos, lo cual resulta benéfico para cualquier Estado constitucional.

#### 1.6. *Recomendaciones de derechos humanos*

Una de las facultades más sobresalientes de las comisiones de derechos humanos son las recomendaciones de derechos humanos, emitidas y dirigidas a autoridades administrativas responsables de violaciones a derechos humanos.

Para José Luis Soberanes las recomendaciones de derechos humanos “son documentos con análisis jurídico detallado, fundado y motivado, donde queda expuesto el criterio al que se llegó a fin de determinar la violación de los derechos humanos correspondiente.”<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Caballero González, Edgar S., *Curso básico de derecho procesal constitucional*, México, Centro de Estudios Carbonell, p. 137.

<sup>30</sup> Soberanes Fernández, José Luis, “Liminar”, en Corzo Sosa, Edgar y Sandoval Vargas Graciela, *Criterios Jurídicos de las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (1990-2005)*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. XXXVI, consultado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2243/4.pdf>.

Con este concepto, el autor nos hace referencia al riguroso trabajo jurídico que hacen las comisiones de derechos humanos para que el contenido de la recomendación tenga razón de ser y esté dotada de peso jurídico para que sean aceptadas por las autoridades administrativas a quienes se dirigen, de lo contrario resultaría infructuoso el trabajo y la protección de los derechos humanos.

Las recomendaciones establecen criterios suficientes que permiten resolver los planteamientos de las quejas sobre violaciones a los derechos humanos de los ciudadanos víctimas de los actos u omisiones de las autoridades administrativas o servidores públicos.

Son el resultado del procedimiento llevado a cabo por las comisiones de derechos humanos para determinar las violaciones de derechos humanos por parte de las autoridades y servidores públicos cometidas en contra de los gobernados.

La CNDH considera que la recomendación es un documento dirigido a autoridades involucradas en señalamiento de hechos violatorios a derechos humanos. Señala además los siguientes elementos constitutivos de las recomendaciones: hechos, evidencias, situación jurídica, observaciones y recomendaciones; dentro de sus características se ubica la publicidad y su carácter no vinculante.<sup>31</sup>

Las recomendaciones de derechos humanos nacen de un proceso especial, su contenido debe estar totalmente fundado y argumentado para que sea respetado y cumplido; aun cuando no son sentencias, se equiparan a estas en el rigor de su formulación. Se destacan por ser autónomas, no vinculatorias y públicas.

Son autónomas debido a que nacen de un organismo autónomo, independiente de los poderes públicos y de otros órganos autónomos; además, como característica de quienes presiden a las comisiones, el no pertenecer a organizaciones políticas, permite que las recomendaciones estén exentas de criterios partidistas.

---

<sup>31</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Contra el abuso del poder la Comisión Nacional de los Derechos Humanos defiende y promueve tus derechos humanos*, 4ª ed., México, CNDH, 2016, p. 29, consultado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5044/3.pdf>.

El aspecto no vinculante se encuentra justificado porque no son emitidas por órganos o tribunales judiciales sino por órganos de protección no jurisdiccional, los cuales como su mismo nombre lo indica, no realizan funciones jurisdiccionales lo cual las caracteriza y las distingue de las resoluciones judiciales. De no contar con esta particularidad, en vez de recomendaciones serían sentencias las cuales son obligatorias o coercitivas, contraviniendo la naturaleza de los medios no jurisdiccionales de protección de derechos humanos; por tanto, se puede considerar que el efecto de las recomendaciones es meramente declarativo.

Su publicidad permite que su contenido sea conocido tanto por los gobernantes como por los gobernados.

Las recomendaciones nacen a raíz de las quejas sometidas por los ciudadanos a los órganos autónomos de protección de derechos humanos y en su caso por la actividad de investigación de violaciones graves a derechos humanos, estas deben tener una estructura adecuada y solo deben de estar fundadas en los documentos y pruebas del expediente que se trate.

Para cumplir jurídicamente con su labor, las comisiones pueden solicitar información a cualquier autoridad, lo que les permite allegarse de pruebas y bases para realizar el procedimiento correspondiente, hasta llegar a la formulación de alguna recomendación.

Además de cubrir con requisitos jurídicos, su contenido debe ser objetivo e imparcial, lo cual es resultado de su autonomía al no atender criterios políticos.

Es importante señalar que la emisión de las recomendaciones y del sometimiento de la queja, en general, no es obstáculo para que las personas a su vez ejerciten alguna otra acción por un medio de defensa distinto.

El proyecto de las recomendaciones debe contener la relación de hechos, argumentos y pruebas, así como cualquier diligencia que se haya efectuado para determinar la violación de derechos por parte de las autoridades o servidores públicos, lo cual permite el señalamiento de medidas y acciones para la restitución de derechos, además de establecer la posible reparación de daños y perjuicios.

Otro rasgo importante es que las recomendaciones tienen como finalidad

establecer la responsabilidad de autoridades por la comisión de actos u omisiones violatorios a los derechos de los gobernados, además de “promover cambios o modificaciones a disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los Derechos Humanos.”<sup>32</sup> El señalamiento de estos cambios o modificaciones son propuestos cuando se detecta que con ellos se puede lograr una mejor protección de derechos humanos por las autoridades y servidores públicos.

Recientemente, se ha atribuido a la CNDH la facultad de dirigir “recomendaciones de carácter general a un conjunto de autoridades en los casos en que se observa la reiteración de conductas que ya han sido objeto de alguna otra recomendación particular...”,<sup>33</sup> lo cual representa un avance significativo para proteger y evitar la repetición de violaciones constantes a los derechos humanos.

Fix-Fierro y Fix-Zamudio refieren que

Las recomendaciones generales recogen la experiencia habida con las quejas y reclamaciones que reiteradamente se plantean ante la Comisión Nacional, así como los informes, diagnósticos y recomendaciones particulares que este organismo ha expedido en el contexto de sus labores protectoras, pero dándole una protección más amplia y profunda.”<sup>34</sup>

Resulta evidente la finalidad y utilidad de estas recomendaciones, así como el impacto que pueden generar al tratarse de quejas y reclamaciones cuyo objeto de violación ha sido repetido constantemente.

Considerando los aspectos anteriores, las recomendaciones de derechos humanos son las conclusiones razonadas, fundadas y argumentadas de carácter autónomo y no vinculante emitidas por los órganos no jurisdiccionales de protección de derechos humanos, derivadas de una queja ciudadana o investigación oficiosa, que determinan violaciones de derechos humanos, cometidas por un acto u omisión de autoridades administrativas o servidores

---

<sup>32</sup> Caballero González, Edgar S., *op cit.*, p. 138

<sup>33</sup> Fix-Fierro, Héctor y Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.* p. 49.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 50.

públicos en ejercicio de sus funciones.

### *1.7. Servidor público, funcionario público, autoridad administrativa*

Son términos que comúnmente se han usado indistintamente, aun cuando cada uno de ellos tienen notas específicas que pueden distinguirlos unos de otros.

En un primer momento, la utilización del término servidor público pareciera ser sinónimo de funcionario público, como si se tratara de una misma figura; esto, no debiera ser así. Doctrinariamente se ha determinado que servidor público es un concepto amplio por englobar una tipología de personas al servicio del Estado.

Con similitud a lo anterior, se ha considerado al funcionario para denominar a todas las personas al servicio de la administración pública, aun cuando se trata de un concepto más restringido en donde no es posible ubicarlos o identificarlos con la variedad de personas al servicio del Estado.

Autoridad administrativa ha sido asumida como el ejercicio de poder o potestad que ejercen algunas personas al tomar y ejecutar algún acto que puede corresponder tanto a un servidor público como a un funcionario público.

Como se verá, son tres conceptos diferentes pero relacionados, lo cual nos lleva a concluir que para efectos de este trabajo de investigación, los actos, decisiones y acciones que ejecuten estas tres figuras, pueden ser susceptibles de afectar a los gobernados.

#### *1.7.1. Servidor público*

Es un concepto muy amplio; la CPEUM claramente señala quiénes son considerados servidores públicos. Sin embargo al hacerlo, lo refiere de una forma general, lo que ha llevado a su crítica.

Adriana de los Santos Morales refiere lo siguiente:

Si bien esta definición proporcionada por el texto constitucional es explícita, también nos otorga un campo bastante amplio para ser considerado servidor

público, lo que podría generar confusión al momento de pretender aplicar algún régimen jurídico, por lo que se considera conveniente señalar que al hablar propiamente de los trabajadores al servicio del Estado se clasifican en:

- Altos Funcionarios. Son las personas de primer nivel en el ejercicio de la administración pública. Su función se identifica con los fines del Estado; sus actos trascienden a los particulares y afectan o comprometen al Estado. La nota característica de esta categoría dentro de la administración pública es que la inestabilidad de sus miembros en los cargos asignados o logrados por la vía del sufragio es mucho más marcada que en los niveles inferiores e implica en la mayoría de las veces la culminación de la carrera dentro del servicio civil.
- Funcionario. La persona que realiza una función pública, que tiene poder de decisión, mando de persona, y ejercicio de autoridad...<sup>35</sup>.

Para la autora es inapropiada la forma en cómo es concebida la figura de servidor público por la CPEUM, pues el abordar un concepto tan general, lo deja abierto a interpretaciones que dificultan establecer cuando se trata de un servidor público o de alguna otra figura jurídica, por lo que considera prudente hacer una clasificación de las personas que realizan trabajos al servicio del Estado.

Como puede notarse, de la categorización que hace, distingue notoriamente a los altos funcionarios y a los funcionarios comunes; ambos con notas que interesan a esta investigación. Primero, respecto de los altos funcionarios se destaca que su actuación corresponde a la realización de fines del Estado y los actos derivados de esa actuación pueden repercutir en los particulares, de tal suerte que al ejercer acciones en nombre del Estado, lo comprometen con su actuar.

En cuanto a la descripción que hace de funcionario, destaca el ejercicio de autoridad que se le atribuye, colocándolo en una posición de mando, por lo que todo aquello que haga en ejercicio de su función pública, podrá considerarse como un acto de autoridad.

No obstante lo anterior, la misma autora continúa señalando que se

---

<sup>35</sup> De los Santos Morales, Adriana, *Derecho administrativo I*, Estado de México, Red tercer milenio, 2012, p. 99, [http://www.aliat.org.mx/BibliotecasDigitales/economico\\_administrativo/Derecho\\_administrativo\\_I.pdf](http://www.aliat.org.mx/BibliotecasDigitales/economico_administrativo/Derecho_administrativo_I.pdf).

considera *funcionario o servidor público* “a aquél que ocupa un grado en la estructura orgánica y que asume funciones de representación, iniciativa, decisión y mando.”<sup>36</sup> Con esa expresión, pareciera que funcionario y servidor público fueran la misma cosa o se tratara de sinónimos, lo cual llevaría a considerar que su uso indistinto y las funciones por ellos realizadas, no tendría que dificultar la aplicación de la ley.

Rafael Martínez, señala al servidor público como “Persona física que realiza la función pública de cualquier naturaleza.”<sup>37</sup> Definición que continúa dando lugar a una interpretación muy amplia. Continúa refiriendo: “En el art. 108 de nuestra carta magna (*sic*) se reputa como servidor público a toda persona que desempeña un empleo, un cargo o una comisión de cualquier naturaleza dentro de la administración pública (federal o del Distrito Federal), incluso a los representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial y a los demás funcionarios y empleados.”<sup>38</sup> El autor presenta la fórmula general en cómo la CPEUM concibe a los servidores públicos, haciendo referencia sólo a la administración pública federal o del anterior Distrito Federal, lo cual no significa que la persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en las administraciones públicas locales no lo sea, pues este mismo artículo expresa que cada Constitución local precisarán en los mismo términos el carácter de servidores públicos de las entidades federativas.

En razón a esta forma tan extensiva de regulación, para Martínez “El concepto de servidor público abarca más que los de funcionario y empleado, pues no sólo se refiere a éstos sino también a toda persona a la que el Estado le haya conferido un cargo o una comisión de cualquier índole. Entre ellos se ubicaría a los individuos que hayan sido designados como funcionarios electorales, o bien para levantar los censos, por mencionar algunos.”<sup>39</sup> De la transcripción anterior, se podría interpretar que el concepto de servidor público engloba una variedad de figuras como las de funcionario, alto funcionario, empleado y cualquier otra a la

---

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 100.

<sup>37</sup> Martínez Morales, Rafael I., *Diccionario de derecho administrativo y burocrático*, México D.F., OXFORD, 2008, p. 444.

<sup>38</sup> *Idem*.

<sup>39</sup> *Idem*.

que se le confiera una comisión o cargo público.

Pareciera entonces que servidor público lo es todo, y que los diferentes tipos de servidores tendrían las mismas consecuencias y responsabilidades, lo cual no parece tan fácil de aceptar debido a que legal y doctrinariamente se sabe que las tareas asignadas a los altos funcionarios no son las mismas que hacen los empleados públicos.

Comúnmente “la gente identifica como sinónimos los términos: burócrata, trabajador al servicio del Estado, funcionario, empleado y servidor público, y los utiliza en forma indistinta para designar (la mayoría de las veces peyorativamente) a quien ha hecho de la administración pública su *modus vivendi*.”<sup>40</sup>

Al llegar a este punto, recurrir a una clasificación de servidores que se encuentran al servicio del Estado, parece disipar las dudas que pudieran surgir al respecto. Los dos autores anteriores han expresado consideraciones respecto a los servidores públicos, funcionarios, altos funcionarios y empleados públicos.

Mientras que Adriana de los Santos identifica a servidores y funcionarios con las mismas características; se considera más acertada la idea de Rafael Martínez al distinguir y señalar que el concepto de servidor público es más amplio que el de funcionario y empleado.

### 1.7.2. *Funcionario público*

Dentro de la clasificación que hace Rafael Martínez de los trabajadores al servicio del Estado, el funcionario es aquel que “Dispone de poder jerárquico respecto de los empleados y de los funcionarios inferiores; poder que deriva en capacidad de mando, de decisión y de disciplina; son los llamados mandos medios y aparte de los mandos superiores (en este último caso abarca sólo desde jefe de departamento hasta subsecretario).”<sup>41</sup>

Esto lleva a suponer que el funcionario se ubica en una parte específica de una escala en la que sus funciones lo colocan en una posición jerárquicamente

---

<sup>40</sup> *Idem*.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 445.

superior a los empleados públicos y otro tipo de funcionarios por la capacidad de mando y decisión.

Para determinar el concepto de funcionario, autores como Rafael Bielsa recurren a un método comparativo entre funcionario y empleado público: “la diferencia sustancial consiste en que la designación del funcionario constituye un encargo especial o una delegación transmitida en la ley y, en cambio, la del empleado supone un complemento al desempeño de la función pública mediante el servicio que presta al estado.”<sup>42</sup>

Las funciones ejercidas por los funcionarios y empleados públicos son las que determinan el carácter que se les confiere, esto acarrea una posición jerárquica entre uno y otro, quedando subordinado el empleado al funcionario público.

Aún con esta clara diferencia, Rafael Martínez considera que con tal distinción, se dejaría fuera a otros funcionarios que toman decisiones de más alto nivel.<sup>43</sup>

Específicamente el autor señala como funcionario público a la “Persona que presta un servicio remunerado al Estado, bajo la dirección y dependencia de un superior jerárquico o conforme a las facultades que la legislación le asigna. En la práctica mexicana, el término se aplica sólo a los servidores públicos que efectúan tareas de dirección o toman decisiones que comprometen la voluntad estatal.”<sup>44</sup>

Con esta definición se identifica al funcionario como un tipo de servidor público, posicionado jerárquicamente en cuanto a las funciones que realiza; este aspecto jerárquico ha sido utilizado por varios investigadores para distinguir diferentes niveles o rangos.

Gabino Fraga establece que ser funcionario “supone un encargo especial

---

<sup>42</sup> Bielsa, Rafael, *Derecho administrativo, t. III*, 6ª ed., La Ley, 1964, citado en Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo 2do curso*, 5ª ed., México, Oxford, 2014, p. 324.

<sup>43</sup> Alto funcionario, tradicionalmente es identificado así quien desempeña en el ámbito federal un cargo de elección popular (presidente de la república, diputado o senador), el que se encuentra en el máximo nivel dentro del poder judicial (ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación) o es titular de cualquier dependencia del poder ejecutivo (secretario de estado y, por extensión, subsecretarios). Conforme a la constitución federal, quedan incluidos todos los servidores públicos a quienes para exigir responsabilidad requieren declaratoria de procedencia del órgano legislativo. En Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo 2do curso*, 5ª ed., México, Oxford, 2014, p. 326.

<sup>44</sup> Martínez Morales, Rafael I., *Diccionario...*, cit., p. 218.

transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo...”<sup>45</sup>

Enrique Aveytua Oñate afirma que “funcionario es aquel que desempeña o ejecuta las decisiones de la administración pública y que carece de decisiones propias ya que únicamente lleva a cabo las decisiones del Ejecutivo.”<sup>46</sup>

Tanto Fraga como Aveytua destacan el desempeño o función especial de los denominados funcionarios públicos, las cuales generalmente se encuentran establecidas en la ley ya sea directamente o bien, como aquellas señaladas para ser ejercidas por la administración pública.

De entre los conceptos que se han señalado para distinguir al funcionario público, se encuentra el señalamiento de la norma bajo la cual se rige, lo relativo con la función pública que desempeña para cubrir con tareas encomendadas por el Estado. Y en este sentido, José Canasi establece que el funcionario público “representa a la ley y comprende la voluntad del Estado de manera lícita”<sup>47</sup>

De las distintas concepciones establecidas en supra líneas, se considera que el funcionario público es la persona que presta un servicio personal para el Estado, desempeñando funciones específicas que enmarca la ley para la administración pública la cual le otorga además, capacidad de mando que lo coloca en una posición jerárquica en relación con otro tipo de personal.

### 1.7.3. *Autoridad administrativa*

La Real Academia Española de la lengua (RAE) en su diccionario de la lengua española, establece que autoridad es “Poder que gobierna o ejerce el mando, de

---

<sup>45</sup> Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 40ª ed., México, Porrúa, 2000, p. 130.

<sup>46</sup> Aveytua Oñate, Enrique, “El destinatario de la ley: El servidor público y sus características”, en Salinas Narváez, Javier y Rosales Ávalos Eliseo (coords.), *Servicio civil de carrera en México*, México, Grupo parlamentario del PRD. Cámara de Diputados Congreso de la Unión LIX Legislatura, 2004, p. 30, consultado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3488/13.pdf>.

<sup>47</sup> Canasi, José, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1981, p. 385 citado por Aveytua Oñate, Enrique, “El destinatario de la ley: El servidor público y sus características”, en Salinas Narváez, Javier y Rosales Ávalos Eliseo (coords.), *Servicio civil de carrera en México*, México, Grupo parlamentario del PRD. Cámara de Diputados Congreso de la Unión LIX Legislatura, 2004, p. 28, consultado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3488/13.pdf>.

hecho o de derecho”<sup>48</sup>

De este concepto se advierte que la autoridad implica actos de poder porque se tiene la facultad de hacerlos o la posibilidad de ejercerlos.

Para Rafael Martínez autoridad es:

...toda persona investida de potestad de mando frente a los administrados o internamente dentro de un órgano público.

... se puede considerar como autoridad a los individuos que, mediante órganos estatales competentes, están en posibilidad de tomar y ejecutar decisiones que afecten a los particulares u ordenar que éstas se lleven a cabo. Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, autoridad es todo funcionario de hecho o de derecho que puede disponer de la fuerza pública para hacer cumplir sus decisiones.<sup>49</sup>

En este orden de ideas, el mismo autor ha referido también como autoridad competente al “Servidor público que, conforme a la ley, está facultado para emitir un acto de derecho público que afecte el ámbito jurídico del particular.”<sup>50</sup>

Se destaca que para efectos de esta investigación, de los conceptos anteriores, la autoridad es cualquier persona generadora de actos oponibles a los gobernados porque de ellos surgen situaciones que los afectan y pueden realizarlos por la potestad de mando que pueden ejercer sobre ellos como parte del Estado dentro de algún órgano público.

Para Luis Antonio Cruz Soto, existe una diferencia entre poder y autoridad, expresando lo siguiente:

...la autoridad obedece a una forma de actuación social que se caracteriza por aspirar a una legitimación constante, capaz de validar su proceder en las acciones concretas o por cualquier otro medio reconocido como válido por una colectividad, el poder es una forma de dominio en la que se impone un sistema de control sobre

---

<sup>48</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, consultado en: <https://dle.rae.es/autoridad?m=form>.

<sup>49</sup> Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo 1er curso*, 6ª ed., México, Oxford, 2012, p. 197.

<sup>50</sup> Martínez Morales, Rafael I., *Diccionario... cit.*, México, Oxford, 2008, p. 37.

los demás, por cualquier medio provisto para ello, sin apelar necesariamente a la legitimación.<sup>51</sup>

De lo señalado por este autor, el poder y la autoridad se encuentran relacionados y presentes dentro del ámbito organizacional de administración pública debido a que existen los que dominan y aquellos que son dominados. Se trata de conceptos diferentes porque a cada uno los caracterizan aspectos propios; la autoridad se ve determinada por la legitimación, mientras que el poder encuentra su base en la legalidad, ambas influyendo en el comportamiento de sobre quienes se ejercen.

Continuando sobre este punto, al caracterizar el autor a la autoridad con la legitimidad, nos señala que “la legitimidad, a diferencia de la legalidad, carece de un aparato de dominación: su principal sustento es el acuerdo intersubjetivo de los individuos que aspira a una validación constante de las acciones, mediante el juicio racional, informado y voluntario de los actores que participan en un ámbito de funcionamiento establecido.”<sup>52</sup>

Deja claro que la autoridad no está fundada en un aspecto de dominación sino más bien en la voluntad de los individuos al aceptar un acuerdo que marca la pauta para la forma en cómo se puede desarrollar la conducta de una sociedad; por lo tanto, la autoridad se destaca por el reconocimiento y la declaración que hacen las personas.

Estas afirmaciones no implican que autoridad y poder sean opuestas o incompatibles, pues como lo señala Luis Antonio Cruz, una de las formas en cómo se explica el poder en la administración es mediante la legitimación que lleva a relaciones intersubjetivas manifiestas en la autoridad.

La autoridad administrativa puede ser entendida como cualquier persona con potestad que forma parte de los órganos del Estado, para tomar decisiones y ejercer actos que de alguna forma afecten a los particulares.

---

<sup>51</sup> Cruz Soto, Luis Antonio, “El concepto del poder en la administración”, *Contaduría y Administración* 58 (4), octubre-diciembre 2013: 39-57, Dialnet, p. 41-42. Ref.

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 42.

## 1.8. *Maneras en que los servidores públicos violan los derechos humanos*

El Estado además de reconocer derechos humanos, debe establecer las garantías necesarias para hacer posibles esos derechos, pues como lo señala Icaza, “se desprende que uno de los fines del Estado moderno es el de proteger, respetar y defender los derechos humanos de las y los ciudadanos en general, lo que a la par también implica un límite al poder estatal.”<sup>53</sup>

Son muy importantes los límites al poder estatal, pues aun cuando la Constitución establece derechos para los gobernados, en muchas ocasiones estos no se cumplen, son vulnerados por las autoridades; resultando necesario el establecimiento de instrumentos procesales para su garantía.

Los límites pues, ayudan a mantener un control para lograr un equilibrio del ejercicio del poder público hacia con los gobernados y en caso de cometerse alguna violación a sus derechos, determinar la forma en cómo se pueden reparar esas violaciones.

Hay diferentes formas en cómo las autoridades pueden cometer violaciones a los derechos humanos; incluso estas pueden efectuarse por acciones u omisiones e incluso por descuidos o falta de diligencia por parte de funcionarios del Estado.

El Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, Prodh establece lo siguiente:

Una violación a los derechos humanos se da cuando el Estado, en cualquiera de sus niveles (federal, estatal o municipal) y poderes (ejecutivo, legislativo o judicial) incumple sus obligaciones de:

Respetar El Estado debe realizar acciones que permitan el disfrute de los derechos humanos y omitir acciones que los impidan.

Proteger El Estado debe prevenir, cuidar y evitar que se violen derechos.

---

<sup>53</sup> Álvarez Icaza Longoria, Emilio, “La experiencia de la Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal en materia del daño por violaciones a los derechos humanos” en García Ramírez, Sergio e Islas de González Mariscal, Olga (coords.), *Foro sobre justicia penal y Justicia para adolescentes*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 30, consultado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2680/6.pdf>.

Garantizar El Estado debe prever mecanismos de justicia (verdad, reparación y medidas de no repetición) cuando se cometa alguna violación.

Promover Dar a conocer los derechos que tenemos de una manera culturalmente adecuada a todas y a todos.

Las violaciones a derechos humanos se presentan principalmente cuando funcionarias o funcionarios, servidores públicos o autoridades gubernamentales vulneran los derechos de personas, comunidades, grupos y/o colectivos.<sup>54</sup>

La cita anterior contiene elementos importantes que nos indican de qué forma se desarrollan las violaciones a derechos humanos mediante las acciones y omisiones que pueden suscitarse en cualquier nivel de gobierno y a cargo de cualquiera de los poderes públicos, mediante funcionarios, servidores públicos o autoridades gubernamentales.

Una violación a derechos humanos va más allá de un incumplimiento por parte de las autoridades, pues no basta con limitarse a violar un derecho humano, sino que el Estado debe realizar todo lo necesario para que pueda ser disfrutado, garantizado y respetado.

Para Thomas Pogge, “Un derecho humano particular de una persona particular se incumple cuando esta persona no tiene acceso garantizado al objeto de ese derecho humano.”<sup>55</sup> Es decir, es indispensable que toda persona pueda tener acceso a sus derechos. Este mismo autor refiere que “Las más claras violaciones de los derechos humanos implican infringir los derechos de respetar, es decir, los deberes de “no tomar ninguna medida que lleve a impedir” a un ser humano tener acceso garantizado al objeto de un derecho humano.”<sup>56</sup>

Como se puede apreciar, las violaciones a los derechos humanos son variadas; a consideración de Pogge, incluso puede ser la falta de acceso al objeto de ese derecho, lo cual resulta importante porque de esta forma se impide que el gobernado pueda gozar de los derechos que le son reconocidos por el Estado.

---

<sup>54</sup> Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, *Manual sobre documentación de violaciones a los derechos humanos*, México, Centro Prodh, 2018, p. 6.

<sup>55</sup> Pogge, Thomas, “¿Estamos violando los derechos humanos de los pobres del mundo?” *Eidos: Revista de Filosofía de la Universidad del Norte*, vol. 2012, núm. 17, julio-diciembre, 2012, pp. 10-67, consultado en: <https://www.redalyc.org/pdf/854/85425445001.pdf>.

<sup>56</sup> *Idem*.

Entonces, las maneras en que los servidores públicos pueden violar derechos humanos de forma general son bajo una acción, omisión principalmente. Para algunos autores dentro de la acción puede darse también la aquiescencia, cuando la propia autoridad consiente una afectación o violación a los derechos humanos.

### 1.9. *Violaciones históricas a derechos humanos en nuestro país.*

En la historia de nuestro país, se pueden identificar un gran número de acontecimientos lamentables por violaciones a los derechos humanos, tanto individuales como colectivos, sin embargo, a lo largo de los años siguen destacándose tres hechos que han marcado para mal la actuación del Gobierno Mexicano.

El estallido de la Guerra Cristera de 1926 a 1929, caracterizado como uno de los conflictos armados más crueles, originado por dos fuerzas contrarias: el poder del Estado y el poder Eclesiástico. La Constitución de 1917 al dañar directamente los intereses y privilegios de la iglesia, provocaba la subordinación de ésta al gobierno y la promulgación de la Ley de Tolerancia de Cultos de 1926, provocaron una reacción que llevó a un levantamiento armado.

El gobierno se valió de todo tipo de ejecuciones contra la resistencia católica, que no era dirigida solo al clero sino también al pueblo que la defendía. “La divergencia de intereses y la necesidad de demostrar su fuerza por parte de ambas instituciones cristalizaron en uno de los conflictos armados más cruentos de la historia de nuestro país en el siglo XX.”<sup>57</sup> Entre masacres, ataques a clérigos en las Santas Misas, cruzadas y enfrentamientos, se vio la oscuridad del gobierno para combatir la resistencia católica.

El segundo acontecimiento sucede en 1968, conocida como *la matanza o masacre de Tlatelolco*, tiene su origen en las inconformidades de estudiantes con el gobierno, formado por un movimiento estudiantil, en donde granaderos y

---

<sup>57</sup> Molina Fuentes, Mariana Guadalupe, “El conflicto Cristero en México: el otro lado de la Revolución”, Revista de Historia y Religión, Centro de Estudios Sociológicos del Colegio de México, N°. 4, 2014, págs. 163-188, p. 164

antimotines intervino de forma inhumana. Ante la convocatoria de una nueva marcha estudiantil, el 2 de octubre en la Plaza de las Tres Culturas en Tlatelolco, el Estado rebasó los límites de una contención, violentando derechos humanos de cientos de estudiantes.

Con una semana de anticipación, el ejército tomó el control de departamentos de la Unidad Tlatelolco, que usaría como centros de detención temporal. Ese día intervinieron —cuando menos— tres cuerpos de las Fuerzas Armadas. Unos 200 francotiradores del Estado Mayor Presidencial, que estaba bajo las órdenes directas del presidente, se apostaron en los pisos superiores e iniciaron la balacera sobre la muchedumbre, incluidos los soldados. El operativo militar encajonó a la multitud y la sometió a horas de terror.<sup>58</sup>

Con tales actos, el movimiento estudiantil no solo quedó derrotado sino abatido a tal grado de terminar con cualquier otra movilización.

En los setentas, otros sectores provocaron movilizaciones en diversos puntos del país, ante los cuales el Estado reaccionó de forma violenta, “el gobierno, desplegó múltiples prácticas, como el encarcelamiento ilegal, la desaparición forzada, la detención de familiares de guerrilleros y la tortura. Esta última se les infligió lo mismo a hombres que a mujeres acusados de ser guerrilleros o de brindar apoyo a estos grupos.”<sup>59</sup> Estos hechos conocidos como la Guerra sucia, se identifican como una violación generalizada a los derechos humanos por parte del gobierno para enfrentar y reprimir a los grupos guerrilleros que se alzaron en todo el país.

De estos hechos históricos, se desprende que el Estado ha faltado a su deber, lejos de proteger y salvaguardar los derechos humanos de los mexicanos, ha cometido una serie de atrocidades en contra de los gobernados.

---

<sup>58</sup> Ruiz Parra, Emiliano, *El 68 Una historia oral más allá de la masacre de Tlatelolco*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Ciudad de México, 2018, p. 57, consultado en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4141/Historia68.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>59</sup> Mendoza García, Jorge. “La tortura en el marco de la guerra sucia en México: un ejercicio de memoria colectiva” *Polis* [online]. 2011, vol.7, n.2, pp.139-179, disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-23332011000200006](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-23332011000200006)

## Capítulo 2

### **Marco jurídico de las recomendaciones como mecanismo no jurisdiccional de protección de derechos humanos**

SUMARIO: 2.1. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 2.2. *Las recomendaciones en el ámbito internacional*. 2.3. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo*. 2.4. *Leyes reglamentarias*. 2.5. *Reglamentos*. 2.6. *Tesis y jurisprudencias*

Dentro de los medios de protección de los derechos humanos, las recomendaciones que emiten los órganos especializados en la materia, han adquirido un reconocimiento a nivel nacional e internacional.

La existencia de un marco normativo que reconoce y regula esta figura, establece su alcance y dimensión jurídica aplicable. El conjunto de leyes, disposiciones normativas e incluso instrumentos internacionales fundamentan y sustentan las actuaciones sobre las recomendaciones en materia de derechos humanos.

En este apartado se establecerá la regulación aplicable a las recomendaciones de derechos humanos comenzando con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), los instrumentos internacionales, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán (CPELSMO), las leyes reglamentarias y finalmente se concluirá con la exposición criterios jurisprudenciales.

#### *2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

Con la reforma del 10 de junio del 2011, el artículo 1° Constitucional, estableció en

su tercer párrafo que:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Esta parte del precepto constitucional es muy preciso al estipular la obligación que tienen todas las autoridades en materia de derechos humanos. No se trata de una cuestión optativa el promover, respetar, proteger y garantizar esos derechos, pues claramente se establece una acción de hacer por parte de todas las autoridades, y por tanto, en el supuesto de incumplir esta disposición, se le genera al Estado el deber de corregir la violación.

Ahora bien de acuerdo a la doctrina y la evolución de la tradicional división de poderes, para cubrir y satisfacer algunas tareas del Estado, estas pueden recaer en órganos autónomos, por lo que el deber de corrección puede recaer en esos entes.

Retomando otras reformas constitucionales, desde 1992, se modificó el artículo 102 constitucional adicionando el apartado B, el cual señalaba:

El Congreso de la Unión y las legislaturas estatales 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 estos derechos.

Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias, y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas...<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Reformas a la constitución, artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, 28 de enero de 1992, ref., consultado en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_123\\_28ene92\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_123_28ene92_ima.pdf).

Con esta reforma se establece la creación de los organismos de protección de los derechos humanos, a los cuales se les faculta para la formulación de recomendaciones, precisando su naturaleza no jurisdiccional. Como se ha mencionado con anterioridad, las recomendaciones son públicas debido a que son del conocimiento de cualquier persona; autónomas porque no dependen de algún otro órgano o poder para que estas puedan ser emitidas y, vinculatorias puesto que son generadas por un órgano de protección no jurisdiccional, las cuales no generan obligatoriedad o uso de fuerza pública para su cumplimiento.

Esta es la primera regulación que da origen constitucional a las recomendaciones de derechos humanos, pues aun cuando ya existían órganos dedicados a la protección de estos derechos, no se habían insertado aún en la CPEUM.

Con posterioridad se presentan nuevas reformas al artículo en comento, referentes a las recomendaciones de derechos humanos y a los organismos que las emiten; en 1999 se elimina la palabra “autónomas”, como características de las recomendaciones, pero ésta se contempla como cualidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), del cual se derivan.

Para la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de junio de 2011, se establece entre otras cosas que:

Los organismos..., formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Reformas a la constitución, artículo 102 de la

Además de mantener la naturaleza de las recomendaciones, se agrega contenido referente a la obligación de responderlas y en su caso fundar, motivar y hacer pública la negativa si deciden no aceptarlas o cumplirlas; incluso, las autoridades podrán ser llamadas a comparecer ante la Cámara de Senadores o legislaturas de los Estados para dar razón de su negativa.

Con la adhesión de este texto, se busca que las recomendaciones tengan más peso y estas sean acatadas o cumplidas; sin embargo, siguen siendo recomendaciones sin carácter vinculante para las autoridades.

En la actualidad, integrantes del Congreso de la Unión han presentado diversos proyectos en los que se pretende que las recomendaciones sean vinculantes, olvidando su naturaleza no jurisdiccional.

La regulación de las recomendaciones en la Constitución es reciente. Las reformas que se han hecho al artículo 102 constitucional sobre éstas, son un avance para que cada vez más existan circunstancias o aspecto que puedan incidir en las autoridades para su aceptación y cumplimiento; sin embargo, se ha escapado aterrizar la obligación y deber que refiere el artículo 1° constitucional que se ha mencionado con anterioridad, pues el artículo 102 regula que se “podrá” llamar, a solicitud de los organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, dejando la posibilidad a no llamarlos.

Del texto del artículo en mención, la CPEUM hace referencia a las autoridades o servidores públicos, lo cual nos lleva a señalar la forma en que ella misma refiere lo que es un servidor público. El artículo 108 constitucional refiere:

Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así

---

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 de junio de 2011, consultado en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_194\\_10jun11.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_194_10jun11.pdf).

como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.<sup>62</sup>

Aun cuando refiere quiénes son servidores públicos para considerarlos sobre algún tipo de responsabilidad, de forma muy clara los precisa, lo cual ha llevado a una extensa crítica por su generalidad, la cual fue abordada en el capítulo anterior.

En cuanto a quienes pueden ser sujetos de recomendaciones por haber cometido alguna violación de derechos humanos, de lo señalado por el artículo 108, se excluye a los integrantes del Poder Judicial Federal. Por tanto, para la Constitución y para efectos de poder emitir una recomendación de derechos humanos, se entiende que pueden ser dirigidas a cualquier funcionario y empleado, calidades que ya han quedado diferenciadas; pero además se hace referencia a cualquier persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal, es decir, no distingue de entre la clasificación de personal al servicio del Estado, motivo por el cual se han originado diversas opiniones respecto a esta regulación tan global.

También incluye al personal del Congreso de la Unión y a servidores de organismos autónomos.

En relación a lo anterior, el mismo artículo señala que las Constituciones de las entidades federativas identificarán en los mismos términos para efectos de ser responsables, a los servidores públicos que realicen cualquier empleo, cargo o comisión en las entidades federativas, Municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

Por lo tanto, atendiendo al contenido constitucional para determinar quiénes son considerados servidores públicos para efecto de ser responsables por violaciones a los derechos humanos y a los cuales se les puede dirigir una recomendación, es necesario considerar el artículo 102 y 108 constitucional en su

---

<sup>62</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la unión, “Constitución Política de los Estado unidos Mexicanos”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 05 de febrero de 1917, última reforma 08 de mayo 2020.

conjunto, pues mientras el segundo de ellos establece quienes son servidores públicos, el 102 hace la excepción sobre los integrantes del Poder Judicial.

## *2.2. Las recomendaciones en el ámbito internacional*

Dentro del Sistema Universal de protección de derechos humanos, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) es la encargada de promover y proteger los derechos humanos en el mundo; está especializada en la materia y brinda asistencia a los gobiernos de los Estados.

Una de sus funciones es actuar o intervenir en casos de violaciones de derechos humanos, procurando su respeto y puntualizando en su defensa sin ningún tipo de discriminación.

Forma parte de la Secretaría de las Naciones Unidas y es el principal organismo en materia de derechos humanos en el Sistema universal; conoce de una amplia gama de temas y de instrumentos universales de los derechos humanos los cuales están clasificados por temas, y algunos dirigidos a sectores específicos como los derechos del niño, de las personas de edad avanzada, discapacitados y derechos de la mujer, entre otros.

El trabajo internacional en derechos humanos se maneja mediante los órganos de derechos humanos, encargados de supervisar que los Estados partes en los tratados cumplan con sus obligaciones. Se dividen en los órganos basados en la Carta de las Naciones Unidas y en los órganos de los tratados.

Los primeros son:

- ✓ El Consejo de Derechos Humanos
- ✓ Procedimiento de reclamación del Consejo de Derechos Humanos.

No obstante que de estos órganos, el Consejo de Derechos Humanos no forma parte directamente de la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos (OACDH), esta última le presta apoyo.

El Examen Periódico Universal (EPU) es una herramienta del Consejo de Derechos Humanos, se trata de un proceso con el que se realiza un examen a los

expedientes de derechos humanos de todos los Estados que son miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), tiene por objeto dar oportunidad a los Estados de declarar las medidas que han adoptado para mejorar la situación de los derechos humanos en su territorio. Infiuye para que los Estados asuman la responsabilidad de respetar y aplicar los derechos humanos, mejorar su situación y conocer de sus violaciones.<sup>63</sup>

Dentro del último Examen Periódico Universal realizado a México, correspondiente al tercer ciclo, del 7 de noviembre del año 2018, se destaca que dentro del Informe del grupo de trabajo se aprobó el informe sobre México en el que se atienden recomendaciones del segundo ciclo, dentro del diálogo interactivo mediaron 102 declaraciones de delegaciones en las que se señalan progresos pero también puntos a considerar para mejorar los derechos humanos en el país, algunos de los cuales refirieron el caso Ayotzinapa y una variedad de afectaciones a los derechos humanos.

Los segundos están encargados de supervisar la aplicación de los principales tratados internacionales de derechos humanos:

- ✓ Comité de Derechos Humanos (CCPR)
- ✓ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR)
- ✓ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD)
- ✓ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW)
- ✓ Comité contra la Tortura (CAT)
- ✓ Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT)
- ✓ Comité de los Derechos del Niño (CRC)
- ✓ Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW)
- ✓ Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad (CRPD)
- ✓ Comité contra las Desapariciones Forzadas (CED)

Se hace necesario aclarar que nuestro país no ha ratificado los protocolos

---

<sup>63</sup> Organización de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, “Examen Periódico Universal”, consultado el día 10 de marzo de 2021 en <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx>.

facultativos del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del Comité de los Derechos del Niño.

De los órganos antes mencionados cada uno de ellos se encuentra facultado para emitir recomendaciones de derechos humanos en la rama específica que abarcan,

se estima que pueden ser de bastante ayuda para que los Estados parte puedan cumplir con los compromisos asumidos en los tratados internacionales, en la medida en que su interpretación no vaya más allá de lo expresamente pactado y se respeten los principios de libre determinación y soberanía de los pueblos que integran a la Organización de las Naciones Unidas.<sup>64</sup>

Por lo que puede entenderse que una finalidad de las recomendaciones internacionales es ayudar a los Estados para que puedan cumplir con los compromisos internacionales.

Las recomendaciones internacionales figuran dentro de las observaciones generales que emiten los órganos de derechos humanos, y estas nacen a raíz de la presentación de informes que hacen los Estados parte un año después de haberse adherido al Pacto o cuando lo solicite el Comité correspondiente.

De forma que, al analizar los informes presentados por los Estados, los órganos de derechos humanos se encuentran constreñidos a entrar a un análisis de los datos presentados por los Estados, determinando puntos que resulten importantes o preocupantes estableciéndolos en las llamadas observaciones finales.

El instrumento internacional conocido como *Principios de París*, fue adoptado por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas mediante la Resolución 1992/54 y reafirmado por la Asamblea General Resolución 48/134 de 1993. Se trata de un referente internacional sobre el funcionamiento de las instituciones nacionales de derechos humanos y es de gran importancia

---

<sup>64</sup> Rodríguez Alcocer, Adrián y Bartolini Esparza, Marcelo, “Las recomendaciones de los organismos internacionales como herramientas de presión política”, *Derecho Público Iberoamericano*, N° 5, pp. 231-249, octubre 2014.

porque contiene directrices precisas pero generales para las instituciones nacionales de los países que tengan encomendada la defensa y promoción de los derechos humanos, lo cual permite una estandarización o establecimiento de condiciones mínimas para esas instituciones nacionales creadas para proteger los derechos humanos. Contiene orientaciones sobre la naturaleza, el funcionamiento, e incluso deberes de los organismos nacionales que protegen derechos humanos. Se divide en 4 apartados: Competencias y atribuciones sobre derechos humanos, destacando la atribución de emitir dictámenes, recomendaciones e informes sobre situaciones respecto a la protección y promoción de los derechos humanos; composición de independencia y pluralismo que garanticen una representación eficaz y una infraestructura apropiada para desempeñar sus funciones que posibiliten la autonomía respecto del Estado; modalidades de funcionamiento bajo las cuales se deberían de regir en sus actividades; y, principios complementarios relativos al estatuto de las comisiones dotadas de competencia cuasi jurisdiccional como estar orientadas a la conciliación, a proporcionar información completa, a conocer denuncias dentro de los límites establecidos por la ley y a formular recomendaciones.<sup>65</sup>

En cuanto al Sistema Interamericano, este formula recomendaciones a los Estados que son miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), las cuales buscan promover el respeto, observancia y defensa de los derechos humanos<sup>66</sup>

Dentro de los trabajos que realiza la Comisión Interamericana de derechos humanos (CIDH), se advierte que las recomendaciones pueden ser emitidas por medio de distintos mecanismos, dentro de los cuales se destacan las recomendaciones emitidas en el marco del sistema de peticiones y casos, y aquellas emanadas de los informes que se realizan sobre la situación de los derechos humanos en los países, conocido también como de monitoreo.

---

<sup>65</sup> Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos, consultado el día 19 de marzo del año 2021 en <http://hrlibrary.umn.edu/instree/Sparisprinciples.pdf>

<sup>66</sup> Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de los derechos humanos, “Seguimiento de recomendaciones”, consultado el día 19 de marzo de 2021 en <https://www.oas.org/es/cidh/actividades/seguimiento/default.asp>.

Parte de las funciones y atribuciones que tiene a su cargo la CIDH, de conformidad con el artículo 41 de la Convención Americana y el artículo 18 (b) del Estatuto de la CIDH, se encuentra la de formular recomendaciones para la adopción de medidas progresivas en favor de los derechos humanos; en cuanto al Sistema de peticiones y casos el Reglamento de la CIDH en su artículo 48 faculta a la Comisión a tomar medidas de seguimiento cuando se hayan formulado recomendaciones y, el artículo 59 de este mismo instrumento faculta a la Comisión a dar seguimiento a las medidas adoptadas para dar cumplimiento a las recomendaciones formuladas en los informes de país o temáticos.

Recientemente la CIDH diseñó como parte del Plan Estratégico 2017-2021, un Programa Especial de Seguimiento de Recomendaciones (Programa 21) con el cual se desarrollan acciones para el seguimiento de todos los mecanismos que originan recomendaciones; herramienta de gran utilidad que permite una óptima coordinación de todas las recomendaciones que sean emitidas a través de las distintas tareas que realiza la CIDH.

De todo lo anterior, se desprende que tanto en el Sistema universal como en el interamericano, las recomendaciones juegan un papel importante en la protección de derechos humanos en el ámbito internacional; cada sistema tiene mecanismos propios y sin embargo puede concluirse que estas recomendaciones pueden nacer a través de órganos internacionales, de informes, de quejas, casos o peticiones, e incluso aquellas que surjan con motivo de visitas *in loco* cuando se tiene la intención de observar o inspeccionar en el lugar acontecimientos relacionados con los derechos humanos.

### *2.3. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo*

El Estado de Michoacán reconoce en el artículo 1º de la CPELSMO los derechos humanos contenidos en la CPEUM y en los tratados internacionales en los que México sea parte, además de las garantías para su protección. Y la interpretación de las normas en esta materia, se hará de acuerdo a lo señalado por esos

instrumentos.

El artículo citado con anterioridad, establece que “el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos...”.<sup>67</sup> En relación a esta regulación, dentro de las tareas del Estado, es necesario aquella destinada a conocer y atender lo relacionado con las violaciones a derechos humanos.

Ante las violaciones a derechos humanos cometidas por autoridades o servidores públicos, el artículo 96 de la CPELSMO señala que “La protección y defensa de los Derechos Humanos es una función estatal que se realiza a través de un organismo constitucional autónomo, tanto presupuestal y de gestión, con personalidad jurídica y patrimonio propio denominado Comisión Estatal de los Derechos Humanos.”<sup>68</sup> Disposición que atiende al artículo 102 constitucional para el establecimiento de un órgano encargado dentro de la entidad federativa para la labor en materia de derechos humanos.

El tercer párrafo de este artículo establece la facultad de formular recomendaciones, cuyas características son ser públicas y no vinculatorias; además de poder presentar denuncias y quejas ante las autoridades competentes.

Más allá del seguimiento o investigación que pueda recaer a alguna queja presentada por los ciudadanos en contra de autoridades o servidores públicos tanto estatales como municipales, cuando se considere que se han realizado u omitido acciones que violen algún derecho humano, cuyo cause puede ser una recomendación de derechos humanos, la Comisión puede de manera oficiosa, presentar cuantas denuncias o quejas consideren convenientes cuando de su labor, resulte alguna violación a los derechos humanos.

Ahora bien, en cuanto a las características de las recomendaciones emitidas por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos Michoacán (CEDH) su naturaleza pública ha sido considerada como uno de los mecanismos más importantes de las recomendaciones, al imprimir en ellas el compromiso de que al

---

<sup>67</sup> Congreso del Estado de Michoacán, “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo”, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo el 14 de marzo de 1918, última reforma del 24 de junio 2020, Artículo 1.

<sup>68</sup> *Ibidem*, artículo 96.

ser conocidas por cualquier ciudadano y ser de conocimiento público, estas puedan incidir en la aceptación y cumplimiento de las mismas, por parte de las autoridades responsables, generando un peso moral.

Relacionada con la característica de ser públicas, se encuentra la de no ser vinculatorias, en razón a que como se señaló en el capítulo 1, no son de naturaleza jurisdiccional por lo que no pueden exigirse coactivamente mediante el uso de la fuerza pública. Por lo que, relacionando estas dos características, aun cuando las recomendaciones no son obligatorias legalmente, si “gozan de una fuerte connotación moral ante la cual, en algunos casos, las autoridades pueden ceder para revalorar sus decisiones.”<sup>69</sup> Y es este factor por el que se ha apostado para la aceptación y cumplimiento de las recomendaciones.

El mismo artículo refiere:

Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que le presente este organismo. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, el Congreso del Estado, podrá llamar, a solicitud de este organismo, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dicho órgano legislativo, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

Ese párrafo contiene importantes aspectos que son necesarios distinguir, primero, aun cuando señala que los funcionarios públicos están obligados a responder las recomendaciones que les sean presentadas, no debe confundirse con su aceptación y cumplimiento, pues, con la lectura posterior, se advierte que estas pueden no ser aceptadas o cumplidas.

De ahí que no se debe confundir la contestación de la aceptación e incluso del cumplimiento que es optativo.

Se ha considerado que otras formas de propiciar el cumplimiento de las

---

<sup>69</sup> Báez Corona, José Francisco, “Eficacia de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México y la reforma constitucional de 2011”, *Una voz pro persona*, p. 33, Ref., <https://cdigital.uv.mx/bitstream/handle/123456789/36328/vozppn1p31.pdf;jsessionid=72D290427D9E4048EC2D82F8EA025886?sequence=1>.

recomendaciones es el requerimiento de fundar y motivar su negativa e incluso como se ha comentado, hacerlas públicas y, la presentación ante el Congreso del Estado en caso de que así sea solicitado, con la finalidad de dar razones del por qué se niegan a aceptar o cumplir las recomendaciones. Aun cuando esta última disposición es una medida más para favorecer la aceptación y cumplimiento de una recomendación de derechos humanos, pasa lo mismo que en la regulación federal, el legislador optó por la palabra “podrá” sin pensar en que tal estipulación abre la puerta a solo una posibilidad de llamamiento y no a una obligación para la protección de los derechos humanos que se consideran violados.

#### *2.4. Leyes reglamentarias*

Se toma en consideración para este apartado la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Ley Estatal de la Comisión de los Derechos Humanos del Michoacán de Ocampo. La primera al ser un referente para toda la república mexicana y la segunda al regular las cuestiones de la materia en derechos humanos dentro de Michoacán.

##### *2.4.1. Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*

Esta ley reglamentaria en materia de derechos humanos tiene aplicación en todo el territorio nacional, por tanto su aplicación y competencia tendrá efectos en todo el país.

De entre sus objetivos se encuentra el de conocer quejas relacionadas con violaciones a derechos humanos atribuibles a autoridades federales, con la única excepción del Poder Judicial. No obstante lo anterior, en caso de que se encuentren involucradas autoridades o servidores públicos de cualquier entidad federativa, e incluso de municipios, con autoridades federales, será competente la Comisión Nacional.

Si las violaciones a derechos humanos se perpetraran únicamente por autoridades estatales o de sus municipios, la competencia recae en el organismo

local que se trate y sólo podrá conocer la Comisión Nacional en caso de atracción de queja cuando el asunto sea importante y la actuación de la Comisión Estatal tarde en emitir alguna recomendación.

Además, la Comisión Nacional conocerá de los siguientes casos: cuando exista alguna inconformidad con las recomendaciones de los órganos locales de protección de derechos humanos, omisiones, acuerdos, no aceptación de recomendaciones por parte de las autoridades y deficiente cumplimiento de estas.

De forma que la Comisión Nacional actúa como un órgano revisor de algunas actuaciones de los entes encargados de derechos humanos en las entidades federativas respecto a las recomendaciones que se emitan.

Dentro de las facultades y atribuciones que confiere la ley a la Comisión Nacional, el artículo 6º establece, en la fracción I, la de recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos. Estableciendo a favor de los ciudadanos que hayan padecido alguna violación a sus derechos, acudir ante este organismo protector para hacer de su conocimiento cualquier queja motivada por la afectación o violación a uno de sus derechos humanos.

Tras el seguimiento de cualquier queja que sea sometida o recibida por la Comisión Nacional, es necesario continuar con un procedimiento, el cual, una vez substanciado, este puede concluir en una recomendación dirigida a la autoridad o servidor público que haya cometido la violación a derechos humanos, tal como lo establece la fracción III de este mismo artículo señalando textualmente lo siguiente: “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;”.<sup>70</sup>

Es importante señalar que presentar quejas ante la Comisión Nacional por violaciones a derechos humanos y que a éstas recaiga una recomendación dirigida a las autoridades, la emisión de ellas no afecta el ejercicio de otros derechos o vías de defensa de los que los ciudadanos puedan acceder conforme

---

<sup>70</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992, última reforma el 25 de junio de 2018, artículo 6º, fracción III.

a las leyes.

El capítulo II de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (LCNDH) denominado “De los acuerdos y recomendaciones”, establece:

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 período 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.<sup>71</sup>

De este precepto legal se advierte que para poder emitir una recomendación, es necesario seguir un procedimiento y reglas específicas para determinar la violación de los derechos humanos por parte de las autoridades o servidores públicos.

Si bien, las recomendaciones no son sentencias o resoluciones con carácter coercitivo, sí deben estar motivadas y sustentadas con argumentos lógicos obtenidos mediante todas las actuaciones y medios de pruebas necesarios e idóneos que lleven a concluir la responsabilidad de la autoridad.

Aunque las recomendaciones emitidas a las autoridades no son obligatorias, si lo son los acuerdos de trámite para recabar información o documentación para la queja. Al respecto el artículo 43 señala:

---

<sup>71</sup> *Ibidem*, artículo 44.

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.<sup>72</sup>

Es necesario que las autoridades o servidores públicos faciliten la información y documentos que les son requeridos para conformar la investigación sobre violaciones a derechos humanos, su negativa sí trae consecuencias jurídicas, pues al no proporcionar lo que les es solicitado, están incumpliendo una obligación de ley.

Como se ha señalado con anterioridad, las recomendaciones carecen de un poder vinculante hacia las autoridades; sus características se encuentran señaladas en el primer párrafo del 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.”<sup>73</sup>

En este apartado se resume la esencia de la recomendación de derechos humanos; como aspecto positivo, encontramos que es de carácter público, centrandolo aquí la fuerza o poder de las recomendaciones. Su publicidad hace que estas sean conocidas por cualquier persona, haciendo del conocimiento las autoridades que han violado derechos humanos, la forma en cómo lo hicieron y la manera de restituir esos derechos. Esto genera un peso moral únicamente.

La falta de carácter imperativo impide que la recomendación pueda modificar o alterar todos aquellos actos o resoluciones que hayan originado o motivado la queja por violaciones a los derechos humanos.

Ante su emisión las autoridades tienen un plazo de quince días para informar si acepta o no la recomendación, en caso de aceptarla se le otorgarán

---

<sup>72</sup> *Ibidem*, artículo 43.

<sup>73</sup> *Ibidem*, artículo 46, primer párrafo.

otros quince días para que presente la documentación o pruebas de su cumplimiento.

En el caso de que las recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas, el mismo artículo 46 establece:

Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas, se procederá conforme a lo siguiente:

a) La autoridad o servidor público de que se trate deberá fundar, motivar y hacer pública su negativa, y atender los llamados de la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, a comparecer ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

b) La Comisión Nacional determinará, previa consulta con los órganos legislativos referidos en el inciso anterior, en su caso, si la fundamentación y motivación presentadas por la autoridad o servidor público que se hubiese negado a aceptar o cumplir las recomendaciones emitidas, son suficientes, y hará saber dicha circunstancia por escrito a la propia autoridad o servidor público y, en su caso, a sus superiores jerárquicos, para los efectos del siguiente inciso.

c) Las autoridades o servidores públicos, a quienes se les hubiese notificado la insuficiencia de la fundamentación y motivación de la negativa, informarán dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del escrito referido en el inciso que antecede, si persisten o no en la posición de no aceptar o no cumplir la recomendación.

d) Si persiste la negativa, la Comisión Nacional podrá denunciar ante el Ministerio Público o la autoridad administrativa que corresponda a los servidores públicos señalados en la recomendación como responsables.<sup>74</sup>

Aun cuando la CNDH y sus recomendaciones están reguladas constitucionalmente, existe la posibilidad de que las autoridades a las cuales se dirigen no las acepten, no las cumplan o las cumplan parcialmente, de presentarse esta situación, la autoridad de acuerdo al artículo señalado en supra líneas “debe” dar razón del por qué, pudiendo fundar, motivar y hacer pública su negativa.

Se advierte que de un actuar negativo ante una recomendación por parte de

---

<sup>74</sup> *Ibidem*, artículo 46.

las autoridades a las que se les ha reconocido como violatorias de derechos humanos, estas se encuentran obligadas legalmente justificar su negativa e incluso hacer pública tal determinación.

Además la Cámara de Senadores puede solicitar a las autoridades o servidores públicos que comparezcan ante ésta con la finalidad de que expongan las razones o motivos de su negativa.

La justificación que proporcionen las autoridades a través de sus razones y motivos, es de relevancia porque de ella, la CNDH podrá determinar si son o no suficientes.

En caso de haber encontrado una justificación por parte de la autoridad, la Comisión se lo hará saber de forma escrita; pero, en caso contrario les dará aviso a estos y a sus superiores jerárquicos la falta de justificación o insuficiencia de los argumentos vertidos, otorgando un plazo de quince días hábiles conforme a la notificación que por escrito se haga, para que expresen su postura, ya sea que persistan en no aceptar o bien, en cumplir con la recomendación.

Finalmente, en el caso de que las autoridades insistan en no aceptar la recomendación, la Comisión puede presentar una denuncia ante el Ministerio Público o en su caso ante la autoridad administrativa correspondiente.

La emisión de una recomendación se presume motivada y justificada, basada en las distintas actuaciones y documentales que la Comisión reúne para determinar la violación de derechos humanos, entonces, es claro el objetivo del texto del artículo 46 de la Ley de la materia, es constreñir a la autoridad a la aceptación de la recomendación, o bien, a justificar adecuadamente su negativa para no ser llamado a comparecer ante la Cámara de Senadores o ser parte de una investigación penal.

Si bien las recomendaciones de derechos humanos no son coercitivas, la Ley de la Comisión Nacional en el título IV denominado De las autoridades y los servidores públicos, establece otros aspectos que sí son obligatorios para las autoridades, se trata de cuestiones relevantes como la presentación de información, actos u omisiones con motivo de quejas presentadas ante la Comisión.

De este título se destaca que las autoridades o servidores públicos que puedan proporcionar información relacionada con una queja, tienen la obligación de hacerlo, incluso, tratándose de información que la autoridad considere reservada, los Visitadores podrán calificar la reserva y en su caso solicitarla bajo la más estricta confidencialidad.<sup>75</sup>

Además cualquier autoridad desde su ámbito de competencia puede colaborar en las investigaciones de la Comisión.

De acuerdo con las disposiciones constitucionales, las autoridades pueden ser responsables penal y administrativamente si realizan actos u omisiones con motivo de la afectación en la tramitación de quejas, incluso en caso de evasivas o entorpecimiento de las investigaciones, la Comisión puede emitir un informe especial.

En materia penal se encuentra facultada para hacer las denuncias correspondientes haciendo del conocimiento los actos u omisiones de que se trate. Y, en materia administrativa de conformidad con el artículo 72 de la ley de la materia, la Comisión podrá solicitar al Órgano de Control Interno el inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Por si no fuera suficiente, adicional a la presentación de la denuncia o el inicio del procedimiento administrativo, la Comisión Nacional puede solicitar amonestación pública o privada a las autoridades o servidores públicos por los actos u omisiones que se consideren perjudiciales en las investigaciones.

#### *2.4.2. Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos Michoacán*

Esta ley fue publicada en el Periódico Oficial del Estado el día 21 de noviembre del año 2014 la cual, de acuerdo a su artículo 1º, tiene por objeto “establecer la forma de integración, atribuciones, organización y competencia del organismo constitucional autónomo denominado Comisión Estatal de los Derechos

---

<sup>75</sup> *Ibidem*, artículo 68.

Humanos.”<sup>76</sup> Este precepto legal señala la estructura de la Comisión precisando en general los alcances legales; además, se establece como un órgano constitucional autónomo.

La Comisión tiene como finalidad “la defensa, protección, estudio, investigación, vigilancia, promoción y divulgación de los Derechos Humanos, establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos...”<sup>77</sup> Estas acciones son de gran importancia para los gobernados al encontrarse encaminadas a una tutela general de los derechos humanos, destinadas a salvaguardar estos derechos que son reconocidos tanto en el ordenamiento jurídico mexicano como en el ámbito internacional a través de los distintos instrumentos en los que se reconoce y protege algún derecho humano.

Desde la reforma del 2011 a la CPEUM en materia de derechos humanos, se dio un avance considerable tanto nacional como internacional; la inclusión del principio *pro persona* ha propiciado que ante la creación de tratados internacionales cuyo contenido sea de derechos humanos, se haga una interpretación amplia que incorpore la mayor protección de los derechos humanos.

Ahora bien, es claro que esta protección más amplia o favorable a las personas no solo entra cuando convergen normas nacionales e internacionales, sin embargo “se ha llegado a considerar que el principio *pro persona* emana justamente del objeto y fin de los tratados internacionales de derechos humanos...”<sup>78</sup>

En relación a lo anterior, la regulación que sobre la finalidad tiene esta ley, resulta apropiada al considerar la normatividad nacional e internacional para protección de derechos humanos.

La Comisión Estatal, siguiendo la línea federal, se encarga de conocer presuntas violaciones a los derechos humanos, se le asigna competencia para

---

<sup>76</sup> Congreso de Michoacán de Ocampo, “Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo”, publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 21 de noviembre de 2014, última reforma el 28 de agosto de 2019, artículo 1.

<sup>77</sup> *Ibidem*, artículo 2.

<sup>78</sup> Castañeda, Mireya, *El principio pro persona. Experiencias y expectativas*, 2ª ed., México, CNDH, 2018, p. 33.

conocer sobre este tipo de quejas, las cuales son atribuidas a autoridades o servidores públicos estatales y municipales exceptuando situaciones sustantivas relacionadas con organismos y autoridades electorales, salvo que se trate de actos u omisiones que constituyan por sí mismas violaciones a derechos humanos.<sup>79</sup>

De entre sus atribuciones, al conocer sobre violaciones a derechos humanos derivadas de actos u omisiones que provengan de autoridades o servidores públicos estatales o municipales, pueden formular recomendaciones públicas y no vinculantes, características que ya han quedado precisadas en los capítulos anteriores.

Considerando que la Comisión Nacional puede conocer de quejas por violaciones a los derechos humanos en las entidades federativas, en caso de que ésta dirija alguna recomendación a autoridades del Estado, la CEDH Michoacán, de conformidad con el artículo 17 de la ley en comento, deberá coadyuvar en el seguimiento de las recomendaciones de la Comisión Nacional.

Ahora bien, cuando la Comisión recibe una queja por presuntas violaciones a los derechos humanos, se generan una serie de acciones de entre las que se destaca la solicitud de un informe a las autoridades sobre los actos u omisiones que les son atribuidos, debiendo contener los antecedentes, los fundamentos y motivaciones de esos actos u omisiones, y cualquier otra información que se considere necesaria para su documentación.<sup>80</sup>

En el caso en que la autoridad o servidor público no emitan su informe o lo entreguen retrasado sin causa justificada, se entenderá que los hechos materia de la queja son ciertos, salvo que hubiere alguna prueba en contrario falta del informe o del retraso injustificado en su presentación, se presumirán ciertos los hechos motivo de la queja, salvo prueba en contrario.

La continuidad del procedimiento se encuentra establecido en el artículo 106 de la ley, mismo que señala:

Admitida la queja y requerido el informe, se iniciará de inmediato la investigación

---

<sup>79</sup> Congreso de Michoacán de Ocampo, *op. cit.*, artículo 4.

<sup>80</sup> *Ibidem*, artículo 107.

para el esclarecimiento de los hechos, llevando a cabo las actuaciones necesarias, entre las que se encuentra:

- I. Practicar visita de inspección a la dependencia o lugar señalado en la queja;
- II. Solicitar cuando así se requiera, documentos o informes adicionales a la autoridad responsable, a cualquier otra autoridad o a particulares;
- III. Requerir al quejoso de información adicional cuando sea necesario;
- IV. Ordenar de oficio la práctica de prueba testimonial, pericial o cualquier prueba necesaria para la investigación, señalando en su caso, día y hora para su desahogo, citando a las partes para que se impongan de ello; y,
- V. Realizar todas las demás actuaciones necesarias para el esclarecimiento de los hechos. La Comisión levantará en todos los casos acta circunstanciada de sus actuaciones.<sup>81</sup>

Aun cuando se contemplan actuaciones precisas para allegarse de elementos que ayuden a sustanciar el procedimiento, la fracción V abre la puerta a utilizar cualquier acción necesaria para esclarecer los hechos materia de la queja. Incluso existe la posibilidad de que la Comisión dicte acuerdos de trámite con carácter obligatorio en los que requiera información y documentación obligatoria a los funcionarios o autoridades, o bien, solicitar su comparecencia; todo con la finalidad de que las indagaciones ayuden a la comprobación o esclarecimiento de los hechos materia de la queja.

Todas estas actuaciones y medios de prueba son indispensables para motivar y fundamentar la decisión final, pues tratándose de una recomendación al haberse comprobado la vulneración de derechos humanos es indispensable su justificación.

Una vez que se recibe el informe de las autoridades, para el desahogo de las actuaciones probatorias, inicia la etapa de pruebas por un término de treinta días naturales, dentro de este término, la Comisión debe señalar fecha para la celebración de la audiencia de ofrecimiento, admisión y desahogo de los medios probatorios.

Si se diera el caso en que debido a la naturaleza de la prueba no pudiera

---

<sup>81</sup> *Ibidem*, artículo 106.

desahogarse en la audiencia, ésta podrá tener verificativo en diverso día señalado por la Comisión.

Concluido el desahogo de las pruebas, se establece el plazo de treinta días naturales, dentro de los cuales la Comisión deberá resolver la queja. Sin embargo, en caso de que la queja lo amerite, bajo la anuencia del Presidente de la Comisión, se podrá extender el plazo anterior, sin pasar de los diez días naturales. Posteriormente se elaborará el proyecto correspondiente.

Es importante señalar que para no coartar el derecho de los gobernados para promover algún otro medio de defensa, la Comisión debe hacerles del conocimiento que la interposición de la queja, no impide el ejercicio de otros derechos otorgados por otras leyes y tampoco suspende o interrumpe los plazos de prescripción o caducidad.

Se han referido cuestiones breves sobre las quejas de derechos humanos y su procedimiento debido a que las recomendaciones de derechos humanos son uno de los posibles resultados finales; para emitir las, el Visitador correspondiente debe elaborar un proyecto en el que se determine la procedencia de una recomendación por haber comprobado violaciones a los derechos humanos o en su caso, un acuerdo de no violación.

Tratándose de recomendaciones, estas deben ser producto de un análisis de los hechos y pruebas presentadas durante la substanciación de la queja; se trata de un estudio completo de todos los elementos, prácticas y diligencias llevadas a cabo para esclarecer la situación, es decir, para determinar que las autoridades o servidores públicos violaron derechos humanos. Cualquier argumento debe estar sustentado, fundado y motivado.

La recomendación señalará las medidas necesarias para restituir los derechos que le fueron afectados al quejoso y podrá contener la reparación de los daños y perjuicios si fuera el caso.<sup>82</sup>

Determinar la responsabilidad de las autoridades en la violación a derechos humanos no puede ser una decisión a la ligera, se requiere un estricto apego a la norma, considerando en conjunto todas las actuaciones. La ley de la Comisión

---

<sup>82</sup> *Ibidem*, artículo 112.

Estatal señala expresamente el contenido de las recomendaciones en el siguiente artículo.

Artículo 113. El proyecto de recomendación o, en su caso, el acuerdo de no violación a los Derechos Humanos deberá contener lo siguiente:

- I. Antecedentes en que se basa;
- II. Considerandos en que se motiva, analizando las diligencias, pruebas y actuaciones, relacionándolas con los hechos; y,
- III. Los puntos concluyentes de la recomendación o del acuerdo de no violación, que consistirán en las proposiciones concretas que deberán señalar las medidas que procedan.<sup>83</sup>

Tomando en cuenta los puntos anteriores, se observa que el contenido de las recomendaciones incluyen los aspectos iniciales que se presentan en la queja –los antecedes—, las consideraciones sustentadas en todas las actuaciones y finalmente las conclusiones a las que arribó la Comisión, debiendo señalar las medidas y en su caso la reparación de daños y perjuicios.

Tratándose de recomendaciones que por su complejidad o circunstancias especiales lo ameriten, serán sometidas al Consejo de la Comisión, el cual, podrá emitir las opiniones que considere pertinentes.

Todo proyecto debe ser sometido al conocimiento del Presidente de la Comisión para su consulta, procediendo éste a emitir la recomendación.

Una vez que se ha determinado pronunciar una recomendación, ésta será notificada de forma personal al quejoso.

Las quejas no terminan con las recomendaciones, de entre los órganos facultados para darles seguimiento, se encuentra Coordinador de Orientación Legal, Quejas y Seguimiento quien además puede generar observaciones que estime necesarias y, el propio Presidente de la Comisión.

Aun cuando el artículo 114 de la ley refiere que toda recomendación será pública y no tendrá carácter vinculante o imperativo, pues de ninguna forma su emisión podrá anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra

---

<sup>83</sup> *Ibidem*, artículo 113.

los que se haya presentado la queja; corresponde a la Comisión dar seguimiento al cumplimiento que las autoridades o servidores públicos den a la recomendación a través de los órganos señalados con anterioridad.

El Presidente de la Comisión hará la publicación de la recomendación ya sea en su totalidad o mediante un extracto de la misma.

Una vez que sea notificada la violación de derechos humanos a la autoridad responsable, las actuaciones son muy similares a lo establecido por la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. La autoridad cuenta con diez días naturales una vez que es notificada para que informe si acepta o no la recomendación. En caso de haber sido aceptada, no basta con su sola manifestación, sino que debe acreditar su cumplimiento en un plazo de quince días naturales, pudiendo ampliarse en casos en los que la situación lo amerite.

Un aspecto diferente a los lineamientos de la ley nacional, es que, cuando la recomendación se dirija a cualquier servidor público del Poder Ejecutivo, además de notificar al servidor que corresponda, también se hará una notificación a la Secretaría de Gobierno, a través de la Unidad de Derechos Humanos, para su seguimiento.<sup>84</sup> Situación entendible debido a que a la Unidad mencionada coadyuva, conoce y da seguimiento a las recomendaciones dentro del Estado y en las situaciones en que la Comisión Nacional le solicite su apoyo.

En el caso en que la recomendación no sea cumplida el artículo 115 señala la forma de proceder:

- I. La autoridad o servidor público de que se trate deberá fundar, motivar y hacer pública su negativa, y atender el llamado en su caso del Congreso, a comparecer a efecto de que expliquen el motivo de su negativa;
- II. La Comisión determinará si la fundamentación y motivación presentadas por la autoridad o servidor público que se hubiese negado a aceptar o cumplir las recomendaciones emitidas, son suficientes, y hará saber dicha circunstancia por escrito a la propia autoridad o servidor público y, en su caso, a sus superiores jerárquicos, para los efectos de la siguiente fracción; y,
- III. Las autoridades o servidores públicos, a quienes se les hubiese notificado la

---

<sup>84</sup> *Ibidem*, artículo 114.

insuficiencia de la fundamentación y motivación de la negativa, informarán dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del escrito referido en el inciso que antecede, si persisten o no en la posición de no aceptar o no cumplir la recomendación.<sup>85</sup>

No existe gran diferencia de los señalamientos por la Ley Nacional, en primer término la autoridad debe fundar y motivar su negativa, situación que será evaluada por la comisión, determinando si es o no justificada su negativa y a la vez, la hará del conocimiento de la autoridad o servidor público y de sus superiores jerárquicos, con la finalidad de que informe si persiste su negativa.

También, en caso de negativa, ante la petición del Presidente de la Comisión, la autoridad o servidor público puede ser llamado a comparecer ante el Congreso para que explique su negativa, regulación que como se ha mencionado debiera ser una obligación y no una posibilidad de llamamiento.

## *2.5. Reglamentos*

En los reglamentos de la CNDH y de la CEDH Michoacán se encuentran aspectos importantes sobre la regulación de esos organismos autónomos, pero también cuestiones relevantes de las recomendaciones. Si bien se trata de aspectos que ya han sido abordados, es importante dar un panorama general de la regulación y contenido de los mismos al ser complementarios y sobre todo porque se trata de regulaciones que no están a cargo del órgano legislativo, sino que son creados y emitidos por los propios organismos autónomos protectores de derechos humanos en atención a las atribuciones y facultades que les son conferidas por ley.

### *2.5.1. Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*

Este reglamento contiene un capítulo referente a las recomendaciones enfocado a

---

<sup>85</sup> *Ibidem*, artículo 115

partir del proceso de conclusión de la investigación derivada de la queja. En el momento en que se han desahogado todos los medios de prueba y con ellos se haya determinado la violación a los derechos humanos, se procede a elaborar el proyecto de la recomendación a cargo de la Visitaduría correspondiente. El artículo 129 del reglamento en comento, estipula que el visitador adjunto tiene la obligación de consultar los precedentes que sobre casos análogos o similares ya hayan sido analizados y resueltos por la Comisión, situación que puede ayudar a reforzar la decisión a tomar.

El proyecto de la recomendación pasa por varios filtros pues una vez que sea finalizado por el Visitador adjunto, este será revisado por los directores de área y el general, para con posterioridad, presentarlo al Visitador general que corresponda, con la finalidad de que se realicen tantas observaciones o modificaciones que se estimen pertinentes para que el Visitador pase el proyecto al Colegio de Visitadores para su análisis y discusión; una vez satisfecha esta etapa y atendidas en su caso las observaciones, el proyecto es puesto a consideración del Presidente de la CNDH.<sup>86</sup>

Todos estos pasos que van desde la elaboración del proyecto de la recomendación, hasta ser sometida a consideración del presidente, generan certeza en su formulación al ser revisada, analizada y observada por varias áreas.

En cuanto al contenido de las recomendaciones, se parte de la descripción de los hechos que provocaron la violación de los derechos humanos, enseguida se contemplan las evidencias arrojadas por la investigación con las que se demuestra la violación, además toma en consideración el contexto en el que se presentaron los hechos para estar en condiciones de describir la situación jurídica generada por la violación de los derechos humanos. Para dar sustento a lo anterior, se hace uso de un razonamiento lógico-jurídico basado en las observaciones y análisis de evidencias, elementos necesarios para respaldar la recomendación, por lo que ésta contendrá las acciones que le son solicitadas a la

---

<sup>86</sup> Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sesión ordinaria número 178, celebrada el 12 de agosto de 2003, artículo 131 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, publicado el 29 de septiembre de 2003, última reforma 22 de diciembre de 2017, [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-04/Reglamento\\_CNDH.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-04/Reglamento_CNDH.pdf)

autoridad para que repare las violaciones a derechos humanos que se hayan comprobado.<sup>87</sup>

La emisión de una recomendación debe estar apegada a preceptos normativos que aseguren su confianza y reconocimiento. Estar dictada conforme a la norma y a un procedimiento estricto, debería generar la suficiente fuerza para que las autoridades a las que se les dirige, puedan aceptar las recomendaciones sin mayor complicación.

Como se puede advertir, no se trata de una simple decisión, sino más bien de una determinación razonada y bien argumentada en todas y cada una de las actuaciones y en los resultados de la investigación. De forma que “Las recomendaciones... estarán basados en las evidencias que de manera fehaciente consten en los respectivos expedientes de queja, los datos de identificación de los testigos y demás elementos, que por seguridad deban reservarse de manera confidencial.”<sup>88</sup> Se trata de decisiones sustentadas a través de un proceso de investigación.

Entonces, cuando una recomendación es aprobada por el Presidente de la Comisión, el reglamento establece el deber de notificar a la autoridad a quien se dirija para que proceda a su cumplimiento. Posteriormente, podrá ser dada a conocer a la opinión pública, salvo que ésta amerite discreción, evitando hacerlas del conocimiento a los medios de comunicación. Las recomendaciones serán publicadas en la Gaceta, en el boletín de prensa y en la página web de la CNDH, incluso a través de otras acciones que sean acordadas por la Dirección General de Comunicación y el Presidente. En cuanto al quejoso, éste será notificado dentro de los seis días contados a partir de que el Presidente la suscriba.

Su publicación podrá hacerse de forma íntegra, sintetizada e incluso, el Presidente puede decidir que no sean publicadas cuando así lo estime necesario debido a las características del caso y de la recomendación. El tipo de la forma de publicación dependerá de la naturaleza de la queja y su recomendación, valorando en todo momento las particularidades del caso.

---

<sup>87</sup> *Ibidem*, artículo 132.

<sup>88</sup> *Ibidem*, artículo 147.

Una vez que es emitida y notificada la recomendación, la autoridad debe responder si la acepta o no, en ese sentido el artículo 136 del reglamento señala:

La autoridad o servidor público a quien se haya dirigido una recomendación, dispondrá de un plazo de quince días hábiles para responder si la acepta o no. Al concluir el plazo sin que la autoridad o servidor público al cual se le dirigió la recomendación realice manifestación alguna, ésta se tendrá por no aceptada. De no ser aceptada la recomendación, la negativa se hará del conocimiento de la opinión pública. En caso contrario, la autoridad implicada dispondrá de un plazo de quince días hábiles contados a partir de la recepción del comunicado a través del cual manifieste la aceptación de la recomendación para enviar a la Comisión Nacional las pruebas de que ha sido cumplida. Cuando a juicio del destinatario de la recomendación el plazo, a que se refiere el artículo anterior para el envío de las pruebas de cumplimiento, sea insuficiente, lo expondrá de manera razonada al presidente de la Comisión Nacional, planteándole una propuesta de fecha límite para probar el cumplimiento total de la recomendación.

Queda claro que el plazo que tienen la autoridad para decidir si acepta o no, es de quince días, en el supuesto de que acepte la recomendación, no basta la sola aceptación para tenerla por cumplida pues es necesario que a su vez la autoridad o servidor público acredite su cumplimiento; en caso de considerar que el tiempo es insuficiente para dar cumplimiento, podrán solicitar una ampliación del plazo. En otro supuesto, se puede dar el caso de que la autoridad opte por una actitud negativa al hacer caso omiso o al manifestar no aceptarla.

El reglamento establece que el Coordinador General de Seguimiento de Recomendaciones y de Asuntos Jurídicos, y el personal adscrito a la Unidad de Seguimiento de Recomendaciones, son las áreas encargadas para dar seguimiento a las recomendaciones, de entre sus funciones se encuentran las de requerir información y documentación a las autoridades que considere necesarias para dar el seguimiento correspondiente a cada recomendación y las responsables de informar al Presidente el estado que guarde. Además la Dirección General de Quejas y Orientación se encarga de asignar un número a las

recomendaciones para que al ser registradas en la base de datos correspondiente, se pueda monitorear su seguimiento.<sup>89</sup>

El último párrafo del artículo 138 señala “Una vez que se han agotado las posibilidades reales de cumplimiento de una recomendación, podrá cerrarse su seguimiento mediante un acuerdo expreso del Coordinador General de Seguimiento de Recomendaciones y de Asuntos Jurídicos, en el que se determine el supuesto en el cual quedará registrado su cumplimiento.”<sup>90</sup> Este párrafo pareciera ser incongruente pues en un primer término refiere que cuando no hay una posibilidad real de cumplimiento de la recomendación, esta podrá ser cerrada, sin embargo más adelante señala que el área correspondiente determinará el supuesto con el que será registrado su cumplimiento, cuando en un inicio habla de una imposibilidad real de cumplimiento.

Las recomendaciones no admiten ningún recurso, la Comisión se limita a darles seguimiento, verificando que sean cumplidas totalmente por las autoridades a las que son dirigidas. Sólo es admitido el recurso de impugnación respecto de recomendaciones de organismos locales: cuando se considere que no reparan debidamente la violación, en el caso en que se considere un deficiente o insatisfactorio cumplimiento que la autoridad le dé a la recomendación o cuando la autoridad no acepte una recomendación.

Además de las recomendaciones que recaen a las quejas presentadas por los ciudadanos, la CNDH también puede emitir recomendaciones generales a varias autoridades cuando considere prudente modificaciones normativas o prácticas administrativas que originen violación a derechos humanos; se basan en estudios realizados por la Comisión y antes de emitirlos, son sometidas al Consejo Consultivo para su análisis y aprobación, para posteriormente ser publicadas en la Gaceta y en el Diario Oficial de la Federación.<sup>91</sup> No se trata de recomendaciones originadas por una queja en particular, se enfocan en un interés general sobre los derechos humanos cuando se considera que ha habido violaciones reiterativas.

---

<sup>89</sup> *Ibidem*, artículo 33.

<sup>90</sup> *Ibidem*, artículo 138.

<sup>91</sup> Consejo de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, *Reglamento Interior de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos*, publicado en el Periódico Oficial del Estado el día 7 de junio del 2011, tercera sección, tomo CLI, núm. 86, artículo 140.

Las recomendaciones generales son “dirigidas a promover la solución de algunos de los problemas estructurales que aquejan al respeto y la protección de los derechos humanos en nuestro país.”<sup>92</sup>

### 2.5.2. *Reglamento Interior de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán*

En armonía con lo regulado por el Reglamento de la Comisión Nacional, el artículo 101 señala “Concluida la investigación y reunidos los elementos de convicción necesarios para probar la existencia de violaciones a los derechos humanos, el Visitador elaborará el proyecto de recomendación. El Visitador tendrá la obligación de consultar los precedentes que sobre casos análogos o similares haya resuelto la Comisión.”<sup>93</sup>

La recomendación es uno de los posibles resultados de la queja interpuesta por violaciones a los derechos humanos, cuando la Comisión ha agotado todos los medios para acreditar la violación, la elaboración del proyecto queda a cargo del visitador que corresponda y en el mismo sentido que la CNDH, este debe examinar cualquier precedente que guarde analogía o similitud con el asunto de estudio.

Necesariamente las recomendaciones deben atender a una estructura adecuada para que estas puedan ser consideradas o aceptadas por las autoridades, de acuerdo con el reglamento deben contener antecedentes, un apartado denominado considerandos en los que se establece qué derechos humanos se consideran violados, cuáles son los hechos que motivaron la queja, todas las pruebas y la valoración de las mismas que se hayan desahogado en la investigación, primeramente de forma individual y con posterioridad en conjunto, para hacer la relación con los hechos. Esta situación lleva a generar las recomendaciones específicas u acciones que son requeridas a las autoridades o

---

<sup>92</sup> Fix Zamudio, Héctor y Fix Fierro, Héctor, *Las recomendaciones generales de la Comisión Nacional de los derechos humanos*, 2ª ed., IIJU-UNAM-CNDH, México, 2019, p. 13.

<sup>93</sup> Consejo de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, Reglamento Interior... *op. cit.*, Artículo 101 Reglamento de la Ley de la CEDH

servidores públicos para la reparación de la violación de los derechos humanos. Si se diera el caso, se puede instruir el procedimiento para sancionar a los responsables.<sup>94</sup>

La formación de las recomendaciones es importante para lograr determinar la responsabilidad de las autoridades y las acciones específicas que deberán realizar para reparar o restaurar el derecho humano violado.

La publicación atenderá a las características o particularidades de las recomendaciones y de las quejas que las originaron, razón por la cual podrán presentarse en una versión completa o mediante una síntesis en la página de internet de la Comisión Estatal e incluso podrá omitirse su publicación en caso de que el Presidente así lo decida.<sup>95</sup> Queda a cargo de la Coordinación de Comunicación la difusión de las recomendaciones. La publicación sigue las prácticas del Reglamento Nacional, así como la notificación al quejoso salvo que en vez de notificarle dentro de los seis días, se hará dentro de los cinco días a partir de que sea suscrita por el Presidente, además de que también la autoridad podrá solicitar la extensión del plazo para cumplir con la recomendación cuando considere que el tiempo es insuficiente para dar cumplimiento.

A petición del Presidente, le será informado el seguimiento de las recomendaciones ya sea que estas sean o no aceptadas, detallando en el primer supuesto, la forma de cumplimiento de las mismas. El seguimiento que se les dé se llevará a cabo por la Dirección de Orientación Legal, Quejas y Seguimiento.

Si las recomendaciones no fueren aceptadas por las autoridades se hará del conocimiento de la Presidente para dar trámite al procedimiento establecido por la Ley de la Comisión Estatal que ya ha quedado establecido en rubros anteriores.

A diferencia de las disposiciones del Reglamento Nacional, el artículo 107 del Reglamento estatal señala: “Una vez que se ha cumplido, o en su caso, se hayan agotado las posibilidades reales de cumplimiento de una recomendación, podrá cerrarse su seguimiento mediante un acuerdo expreso del Director,

---

<sup>94</sup> *Ibidem*, artículo 102.

<sup>95</sup> *Ibidem*, artículo 103.

aprobado por el Presidente, en el que se determine el supuesto en el cual quedará registrado.”<sup>96</sup> Este precepto es muy similar al Nacional, salvo por la última parte que refiere supuestos sobre cómo quedará registrado el seguimiento tratándose de la falta de posibilidades reales de cumplimiento.

En el caso de las recomendaciones generales, la Comisión solo las podrá dirigir a las autoridades estatales y municipales de Michoacán con la misma finalidad que las Nacionales —promover modificaciones de disposiciones normativas o prácticas administrativas que originen violación a derechos humanos— de igual forma su elaboración y procedimiento sigue las pautas de la Nacional. Su publicación puede hacerse en la página de la Comisión o en un medio diverso que se considere apropiado y podrá apoyarse y solicitar el auxilio de organismos técnicos especializados.

Las recomendaciones estatales sólo admiten recursos de queja e impugnación de conformidad con las regulaciones de la Ley de la Comisión Nacional y de su Reglamento.

## 2.6. *Tesis y jurisprudencias*

Los criterios establecidos por los tribunales federales, tienen cierta uniformidad en señalar la falta de vinculatoriedad de las recomendaciones de derechos humanos, respecto a estas, no se puede exigir su cumplimiento, simplemente porque la CPEUM y la Constitución del Estado así como sus diversas leyes y reglamentos, señalan textualmente dentro de sus características, la de no ser vinculante, incluso refieren que las autoridades o servidores públicos podrán o no acatar las recomendaciones que sean emitidas por los órganos especializados en la protección de derechos humanos.

La tesis cuyo rubro se lee: IMPROCEDENCIA. CAUSAL PREVISTA EN LA FRACCIÓN XVIII DEL ARTÍCULO 73, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 1o., AMBOS DE LA LEY DE AMPARO, CUANDO SE RECLAMA POR SÍ MISMO EL POSIBLE INCUMPLIMIENTO DE UNA RECOMENDACIÓN EMITIDA POR

---

<sup>96</sup> *Ibidem*, artículo 107.

ALGUNA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, NACIONAL O INTERNACIONAL,<sup>97</sup> hace un análisis a partir del artículo 1° constitucional; enfatiza que las autoridades se encuentran constreñidas a la ley fundamental, es decir, toda acción realizada por las autoridades o servidores públicos se encuentra sujeta a lo mandado por la Constitución y las leyes que se encuentren apegadas a ella. En ese sentido, la ley indica o faculta a las autoridades según su texto, sometiendo su actuar a lo estrictamente permitido o prohibido. Cuando la autoridad transgrede la ley, se faculta a los gobernados a inconformarse, pudiendo acudir al juicio de amparo con el fin de garantizar o reparar los derechos que hayan sido vulnerados.

Tras esta reflexión la tesis en comento refiere que si no existe una obligación directa para la autoridad, resulta obvio que no puede hablarse de un incumplimiento o una transgresión a los derechos de los gobernados y por tanto no se constituya un acto de autoridad para efectos del amparo “tal es el caso de los actos de índole personal o del estricto ámbito ético y moral que no quedaron comprendidos por la normatividad aplicable.” Caso particular de las recomendaciones de derechos humanos ya que al no ser vinculantes u obligatorias en su acatamiento, carentes de un procedimiento que les asigne tal carácter y, además al no ser un acto de autoridad, “es evidente entonces que el comportamiento indiferente o de omisión respecto de acatar o no el contenido de las sugerencias (no órdenes) contenidas en la recomendación de que se trate, no representa el incumplimiento a un deber por parte del órgano estatal o Estado mismo al que se dirija, como acto de autoridad...” situación que impide reclamar un incumplimiento por parte de la autoridad.<sup>98</sup>

En la tesis denominada COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. SUS RECOMENDACIONES NO TIENEN EL CARÁCTER DE ACTOS DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, el criterio adoptado señala que las recomendaciones emitidas por la CNDH no pueden ser exigidas a la fuerza o a través de otra autoridad pues el mismo artículo 46 de la Ley de la

---

<sup>97</sup> Poder Judicial de la Federación, Tesis II.2o.P.76 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, julio de 2003, p. 1120.

<sup>98</sup> *Idem*.

Comisión Nacional de Derechos Humanos establece que la recomendaciones no tiene un carácter imperativo para aquellas autoridades o servidores públicos a quienes sean dirigidas, motivo por el cual de ninguna forma pueden afectar los actos o resoluciones que hayan motivado una queja sobre violación de derechos humanos, “las autoridades a las que se dirigen pueden abstenerse de realizar lo que se les recomienda; careciendo por tanto la recomendación de fuerza compulsora.”<sup>99</sup>

La afirmación de su no vinculatoriedad o carácter imperativo, más que clara, es preocupante, es una puerta abierta para que bajo el texto literal de su regulación, las autoridades no cumplan o acepten las recomendaciones.

Otra tesis del Poder Judicial de la Federación, refiere concretamente que el juicio de garantías no es la vía para impugnar el incumplimiento de una recomendación emitida por alguna comisión de derechos humanos nacional o internacional, sin embargo, los actos que motivaron la recomendación, sí pueden ser impugnados en amparo, no por ser presentados por la recomendación sino por ser actos independientes de los cuales se pueda derivar una violación a los derechos humanos.<sup>100</sup>

Aun cuando esta tesis no lo menciona, la naturaleza de las recomendaciones, su falta de fuerza coercitiva y no ser actos de autoridad, impiden que se pueda impugnar su cumplimiento por vía de amparo y cualquier otra.

De la Tesis cuyo rubro y texto, señalan:

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. ES IMPROCEDENTE EL AMPARO EN CONTRA DE LA DECLARATORIA DE INCOMPETENCIA PARA CONOCER DE UNA DENUNCIA DE VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS, POR NO SER UN ACTO DE AUTORIDAD.

La resolución final que dicta la Comisión Nacional de Derechos Humanos en

---

<sup>99</sup> Poder Judicial de la Federación, Tesis: VI.3o.16K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, p. 507.

<sup>100</sup> Poder Judicial de la Federación, Tesis: II.2o.P.78 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, julio de 2003, p. 1093.

materia de quejas y denuncias que se formulan en contra de presuntas violaciones a los derechos humanos, no tiene la naturaleza de "acto de autoridad", ya que aunque se emita en el sentido de hacer recomendaciones, de lo dispuesto en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que no obliga a la autoridad administrativa contra la cual se dirige y, por ende, ésta puede cumplirla o dejar de hacerlo; luego, por sí misma no crea, modifica o extingue una situación jurídica concreta que beneficie o perjudique al particular. Asimismo, por sus efectos y consecuencias, la resolución emitida por la comisión, en la que declara su incompetencia para conocer de una denuncia o queja, es equiparable a sus determinaciones finales, en razón de que, tácitamente, está concluyendo que no hará ninguna recomendación con base en los motivos y fundamentos jurídicos señalados en la propia declaración de incompetencia, que se dicte aun antes de llevar a cabo la investigación, por lo que tampoco puede considerarse esta otra resolución como un acto de autoridad. Por consiguiente, sobre el particular se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 1o., fracción I, de la misma, conforme a los cuales el amparo solamente procede en contra de actos de autoridad.<sup>101</sup>

En armonía con otras tesis, se advierte que las recomendaciones no tiene naturaleza de actos de autoridad, porque del artículo 102 apartado B constitucional se advierte que las autoridades pueden cumplirlas o simplemente no cumplirlas y relacionada con la anterior Tesis, si no hay forma de inconformarse con el incumplimiento de una recomendación, tampoco es posible que el amparo proceda contra la resolución de la Comisión que declare incompetencia para conocer de la queja en virtud de que tampoco es una acto de autoridad para tales efectos.

En cuanto a las recomendaciones internacionales, estas siguen la suerte de las nacionales; los tribunales federales han pronunciado que el incumplimiento de una recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, no es susceptible de ser impugnada a través del juicio de amparo al identificar a la

---

<sup>101</sup>Poder Judicial de la Federación, Tesis P. XCVII/98, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, Diciembre de 1998, p. 223.

Comisión con la naturaleza de un organismo autónomo que conoce de presuntas violaciones de derechos humanos, circunstancia que relacionada con lo establecido por el artículo 41 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, refuerza la consideración de tener características especiales como las de “no ser vinculantes ni materialmente obligatorias para la autoridad a las que se dirigen por tanto, carecen de un mecanismo propio para hacerse exigibles mediante el ejercicio de alguna facultad de imperio o autoridad, esto es, coercitivamente.”

Tomando en consideración el artículo 46 de la ley de la CNDH al establecer que las recomendaciones tienen falta de carácter imperativo e imposibilidad de generar alguna modificación en las resoluciones o actos que hayan motivado la queja de derechos humanos y el artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos al referir que al emitir alguna recomendación, si dentro del plazo concedido al Estado, éste no toma medidas para remediar la situación, la Comisión, ante un posible incumplimiento “podrá determinar la publicación del informe sobre la recomendación no cumplida en el informe anual a la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos.” De lo anterior se constata que no hay una obligación o medio de ejecución de las recomendaciones, no en el ámbito nacional ni en el ámbito internacional al no existir ningún precepto legal o internacional que obligue o genere vinculatoriedad de las recomendaciones en materia de derechos humanos y por lo tanto no constituye violación a alguna disposición legal.<sup>102</sup>

También se ha intentado impugnar el incumplimiento de una recomendación internacional invocando que se transgrede el artículo 133 constitucional, al respecto la tesis II.2o.P.73 P con número de registro digital: 183899 aduce que en relación al artículo 2 sobre el deber de adoptar disposiciones de derecho interno y al 41 en lo tocante a la atribución de formular recomendaciones, ambos de la Convención, no se puede argumentar que el incumplimiento de una recomendación de la Convención Americana infrinja el

---

<sup>102</sup> Poder Judicial de la Federación, Tesis: II.2o.P.72 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, Julio de 2003, p. 1047.

artículo 133 constitucional, pues no obstante que medie un compromiso internacional por parte del Estado mexicano en relación a la Convención, se observa que las recomendaciones no tienen carácter obligatorio sino que solo se asume el compromiso de adoptar medidas que fomenten el respeto a los derechos humanos.<sup>103</sup>

Se ha intentado sostener que las recomendaciones derivadas de algún instrumento internacional y más aún las enfocadas en derechos humanos resultan vinculantes, situación que queda aclarada de acuerdo a la siguiente Tesis:

CONVENCIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. NO ESTABLECE EL CARÁCTER OBLIGATORIO Y VINCULANTE (PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO) DE LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN A QUE DIO SURGIMIENTO.

El argumento de que los tratados sobre derechos humanos, dada su naturaleza, ameritan un tratamiento especial o diverso, no puede aceptarse al extremo de romper y desconocer, por otro lado, la naturaleza misma de todo pacto, tratado o convención internacional, que es la de surgir, no por obligación impositiva en planos de imperio y subordinación, sino sobre la base de igualdad de los miembros de la comunidad internacional y el respeto a la voluntad de aceptar los términos en que cada Estado conviene en comprometerse; de manera que si en la mencionada convención, también denominada "Pacto de San José", no se advierte el establecimiento de carácter obligatorio del acatamiento al contenido de las recomendaciones de la comisión formada y, por ende, no puede decirse que exista la aceptación por parte de los Estados que lo subscribieron respecto de reconocer un carácter vinculante que no tiene; es por demás evidente que los aludidos términos del compromiso por parte de los Estados, y alcances y efectos de éste, no pueden ignorarse o pretender rebasarse bajo el argumento diferenciador de la materia del tratado, puesto que toda convención o acuerdo internacional, independientemente de la materia sobre la que verse, parte del principio del respeto a la normatividad establecida en el contexto del derecho internacional, en pro del reconocimiento a la igualdad y libre voluntad de los

---

<sup>103</sup> Poder Judicial de la Federación, Tesis: II.2o.P.73 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, Julio de 2003, p. 1049.

Estados miembros de la comunidad de las naciones, que son hoy por hoy la máxima expresión de representación de un conglomerado social; de manera que la observación a la normatividad y legalidad establecidas, aun en ese contexto, es sin duda también un derecho de todo integrante de la humanidad.

Aclara que aun tratándose de tratados sobre derechos humanos, no es posible atribuir a sus recomendaciones una naturaleza que no es correcta pues el Pacto de San José no asigna a las recomendaciones carácter obligatorio en su acatamiento o cumplimiento, luego entonces no es debido asignarle un alcance que no tiene, pues la relación internacional se mantiene bajo el respeto de la normatividad internacional y nacional.

Las Tesis anteriormente enunciadas se fundamentan en los preceptos constitucionales y legales que de manera textual establecen la no vinculatoriedad de las recomendaciones y la facultad de las autoridades o servidores públicos a quienes se les emite alguna recomendación para aceptarlas o no aceptarlas, disposiciones que como he referido parece ser una puerta abierta para no cumplirlas.

## Capítulo 3

### Alcance normativo de las recomendaciones de los órganos de derechos humanos en entidades federativas

SUMARIO: 3.1. *Selección de entidades federativas.* 3.2. *Michoacán.* 3.3. *Ciudad de México.* 3.4. *Oaxaca.* 3.5. *Veracruz.* 3.6. *Análisis del alcance normativo de las recomendaciones de los órganos de derechos humanos en las entidades federativas seleccionadas.*

Es importante destacar y valorar el trabajo que realizan los órganos de derechos humanos en distintas entidades federativas, enfocados en la naturaleza y facultad para emitir recomendaciones a autoridades por la presentación de quejas contra violaciones a los derechos humanos.

Si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece los parámetros para la actuación de esos organismos, la adopción y adaptación de los mismos en las entidades federativas pueden tener variaciones o regulaciones diversas, respetando lo dispuesto por el texto constitucional.

La comparación entre las entidades federativas de la Ciudad de México, Oaxaca y Veracruz con Michoacán respecto de las facultades y atribuciones que les son asignadas por ley a sus órganos protectores de derechos humanos, contribuyen a la apreciación de la técnica legislativa que se realiza en torno a la materia de esta investigación y a las posibles ventajas para una mejor protección de los derechos humanos en el mecanismo no jurisdiccional por excelencia en la protección de los derechos humanos.

De forma que al analizar las disposiciones constitucionales locales que rigen a los derechos humanos y sus leyes complementarias, pueden abrir un camino a seguir o ser guía para avanzar en favor de las tareas encomendadas a

los órganos protectores de derechos humanos conocidos como Comisiones de los Derechos Humanos; así como detectar puntos que fortalecen no solo la función de las recomendaciones sino también los puntos de acción en la protección de derechos humanos.

### 3.1. *Selección de entidades federativas*

Para este apartado comparativo resulta indispensable la selección de algunas entidades federativas de las 32 que componen la República Mexicana, pues de lo contrario el estudio resultaría excesivo e intrascendente. Sin embargo, tal selección no puede dejarse al azar, sino más bien, debe enfocarse en aspectos que nutran y coadyuven con una comparación adecuada.

Tras un análisis de las Constituciones Políticas de las 32 entidades federativas, leyes orgánicas de los poderes judiciales, así como leyes complementarias o secundarias, la mayoría de éstas, mantienen los parámetros establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 102 apartado B respecto a los órganos protectores de derechos humanos y sus recomendaciones.

Sin embargo, la Ciudad de México, Oaxaca y Veracruz, además de mantener la línea marcada por las disposiciones federales, regulan aspectos diversos a las demás entidades federativas, por lo que, para el estudio de este capítulo, se consideran a estos tres Estados y Michoacán.

### 3.2. *Michoacán*

Existen severas críticas a la labor que realizan los organismos protectores de los derechos humanos, centrándose en la poca eficacia que tienen las recomendaciones de derechos humanos dirigidas a la autoridad que tras haber concluido un procedimiento legal, han sido consideradas como responsables de la violación de esos derechos.

La principal razón es que constitucionalmente las recomendaciones han

quedado establecidas textualmente como no vinculatorias, es decir, que no hay forma de obligar a las autoridades o servidores públicos a cumplirlas; como se ha señalado en capítulos anteriores, su peso es moral, quedando a consideración de las autoridades aceptarlas o no aceptarlas, así como cumplirlas o no cumplirlas.

Esta situación es la que particularmente ha llegado a causar ataques y opiniones severas en contra de la efectividad o eficacia de la emisión de recomendaciones de derechos humanos como una de las principales funciones y atribuciones a cargo de las Comisiones de Derechos Humanos, provocando incluso, propuestas que tratan de desvirtuar su naturaleza, planteando hacerlas vinculantes.<sup>104</sup>

Incluso, se ha hablado de una transformación de los órganos autónomos protectores de derechos humanos mediante radical reforma constitucional al artículo 102 apartado B.<sup>105</sup>

Hay un porcentaje mínimo de publicaciones de recomendaciones que no fueron aceptadas, también, de acuerdo con datos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Michoacán (CEDH Mich.), se advierte que de las recomendaciones que se han emitido, en su mayoría han sido aceptadas, pero, no obstante esto, hay recomendaciones de años pasados en seguimiento porque no se ha determinado su cumplimiento.

Hay muchos factores a considerar para determinar o establecer una postura sobre si las recomendaciones de derechos humanos tiene eficacia o funcionabilidad, tales como el no cumplimiento, la no aceptación de la recomendación, aceptación con pruebas de cumplimiento, complejidad o dificultad de cumplimiento, facilidad de cumplimiento, gravedad de la violación de derechos humanos entre otras.

La situación es que las autoridades o servidores públicos no tienen interés

---

<sup>104</sup> Véase iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de hacer vinculatorias las recomendaciones que emitan los organismos de protección de los derechos humanos, presentada por Damián Zepeda Vidales, Senador de la República, integrante del Grupo Parlamentario Partido Acción Nacional de la LXIV Legislatura al Congreso de la Unión

<sup>105</sup> Véase “CNDH plantea que las recomendaciones sean vinculantes”, EL ECONOMISTA, consultado en <https://www.eleconomista.com.mx/politica/CNDH-plantea-que-las-recomendaciones-sean-vinculantes-20200607-0059.html> el día 27 de abril 2021.

en cumplirlas porque no son vinculantes, aun cuando la emisión de la recomendación implica una serie de acciones que justifican la responsabilidad de la autoridad o servidor público, no impacta en la decisión innegable de cumplimiento.

### 3.2.1. *Constitución Política del Estado Libre y soberano de Michoacán de Ocampo*

La estructura del Poder judicial en Michoacán se conforma por el Supremo Tribunal de Justicia, juzgados de primera instancia, menores en materia civil, comunales, de justicia penal para adolescentes y de ejecución de sanciones penales<sup>106</sup>; Michoacán no tiene un control constitucional local, por lo que no existe un área o Sala donde se aborden cuestiones de constitucionalidad tales como Acciones de Inconstitucionalidad, Controversias Constitucionales, Omisiones Legislativas u algún tipo de juicio para la protección de derechos humanos.

Constitucionalmente la protección y defensa por violaciones a los derechos humanos se encuentra regulada en el artículo 96 constitucional al señalar: “La protección y defensa de los Derechos Humanos es una función estatal que se realiza a través de un organismo constitucional autónomo, tanto presupuestal y de gestión, con personalidad jurídica y patrimonio propio denominado Comisión Estatal de los Derechos Humanos...”<sup>107</sup> esta regulación atiende a lo mandado por la CPEUM.

Se faculta a la Comisión para emitir recomendaciones públicas, no vinculatorias cuando existe una violación a los derechos humanos y, se obliga a las autoridades a responderlas; en el supuesto de que estas no las acepten o no las cumplan, la autoridad debe motivar, fundar y hacer pública su negativa.

Un elemento más para tratar de conseguir el cumplimiento de las recomendaciones es llamar a solicitud de la Comisión a las autoridades o

---

<sup>106</sup> H. Congreso de Michoacán de Ocampo, XXXVI Legislatura del Estado, “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo” artículo 67, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo en febrero y marzo de 1918, última reforma el 24 de junio de 1918.

<sup>107</sup> *Ibidem*, artículo 96.

servidores públicos, para comparecer ante el Congreso del Estado a efecto de explicar su negativa; regulación que parece ser potestativa y que en nada abona a dar certeza de que las autoridades o servidores de que sean llamados a comparecer, pues aun cuando se trata de un órgano autónomo, no debería existir la posibilidad de que tal comparecencia quede al arbitrio de la Comisión.

La regulación que hace la entidad constitucionalmente, no difiere de lo establecido por la CPEUM, su regulación es muy similar a la forma y funciones que se establecen para la CNDH; por lo que no se encuentra ninguna diferencia sustancial.

### 3.2.2. *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Michoacán*

Como se refirió en supra líneas, el Poder Judicial de nuestro Estado no cuenta con un control constitucional local o algún mecanismo o procedimiento a cargo de los órganos que lo conforman para proteger de forma especial derechos humanos, su ley orgánica establece los órganos que lo conforman.

Artículo 3. Son órganos del Poder Judicial:

- I. El Pleno;
- II. El Consejo;
- III. Las Salas;
- IV. Los Juzgados;
- V. Los Tribunales de enjuiciamiento;
- VI. El Centro Estatal de Justicia Alternativa y Restaurativa; y,
- VII. La Contraloría interna.<sup>108</sup>

Cada órgano tiene una competencia específica que conoce de una determinada materia. Establece al Supremo Tribunal de Justicia como el máximo órgano jurisdiccional del Poder Judicial, sus salas solo comprenden materias civil y penal. De entre los juzgados distingue los de primera instancia, los menores y los

---

<sup>108</sup> Congreso de Michoacán de Ocampo, “Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Michoacán”, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 3 de diciembre de 2014, última reforma 26 de octubre de 2020.

comunales, los cuales conocen de materia civil, penal, mercantil, familiar.

De forma que como se señaló con anterioridad, estos como de los demás órganos que conforman el Poder Judicial no tiene competencia asignada para conocer de acciones constitucionales o específicas de protección de los derechos humanos.

### 3.2.3. *Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo*

Esta ley se apega a lo mandado por la constitución federal, y la situación que guarda con las disposiciones nacionales es muy similar; en consecuencia, reglamenta la forma de organización y competencia de este organismo.

En el artículo 4 de esta ley, se establece que la Comisión puede conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a derechos humanos atribuidas a autoridades o servidores públicos estatales o municipales con la excepción de asuntos relacionados con autoridades electorales o jurisdiccionales.<sup>109</sup>

De entre sus principales atribuciones se encuentran las de dar continuidad a la recepción de quejas por violaciones a los derechos humanos y formular recomendaciones siguiendo las pautas constitucionales, es decir, públicas y no vinculantes, además de apegarse al procedimiento en caso de la no aceptación o cumplimiento por parte de las autoridades o servidores públicos.

En nuestra entidad federativa no hay más disposiciones adicionales para fortalecer o lograr el cumplimiento de las recomendaciones que textualmente se establecen como no vinculatorias, por lo que las autoridades y servidores públicos no se encuentran de ninguna forma compelidos a cumplirlas o aceptarlas.

---

<sup>109</sup> H. Congreso del Estado, “Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo”, artículo 6, publicada en la Sexta Sección del Periódico Oficial del Estado de Michoacán, el viernes 21 de noviembre de 2014, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado, el 28 de agosto de 2019, tomo: CLXXIII, número: 25, sexta sección.

### 3.3. Ciudad de México

En el marco legal de la Ciudad de México se advierten diversos mecanismos para la protección de los derechos humanos, cuenta con una comisión encargada de la recepción de quejas contra autoridades que violen derechos humanos. Algunas de las atribuciones de esta Comisión es la de emitir recomendaciones a las autoridades cuando se compruebe su responsabilidad en la violación a derechos humanos; pero adicional a esto, la comisión también puede brindar asesoría y acompañamiento en la defensa de los derechos humanos en los casos en que las recomendaciones no hayan sido aceptadas.

Se destaca que en la protección a derechos, la Ciudad de México cuenta con una Sala Constitucional y juzgados de tutela que conocen de la acción de protección efectiva de derechos cuando una autoridades comete alguna acción u omisión que afecte derechos humanos. Además de que la Sala Constitucional conoce de asuntos en los que las recomendaciones de derechos humanos no son aceptadas, facultándose en este caso a la comisión a participar como coadyuvante.

#### 3.3.1 Constitución Política de la Ciudad de México

La Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM), dentro del Capítulo III denominado De la función judicial, destaca para este estudio el artículo 36, referente al control constitucional local; del texto que interesa se transcribe lo siguiente:

##### B. Competencia...

1. La Sala Constitucional tendrá las siguientes atribuciones:

...3. Las y los jueces de tutela de derechos humanos de la Ciudad de México conocerán de la acción de protección efectiva de derechos, la cual se sujetará a las siguientes bases:

...b) a (sic) ley determinará los sujetos legitimados y establecerá los supuestos de procedencia de la acción;

...5. En el caso de las recomendaciones no aceptadas, la Comisión de Derechos Humanos, por sí o con la concurrencia del Instituto de Defensoría Pública, brindará acompañamiento y asesoría jurídica a las víctimas, sin perjuicio de otras acciones procedentes para la defensa de sus derechos.<sup>110</sup>

Dentro del control constitucional de la Ciudad de México, a través de la función judicial, y en específico de la Sala Constitucional, se advierte que la entidad cuenta con una acción judicial para la protección de los derechos, indicando que la ley determina quienes están legitimados y la forma de procedencia de la acción. Además la Sala Constitucional podrá conocer de impugnaciones por resoluciones de los jueces de tutela de derechos humanos pertenecientes al Tribunal Superior de Justicia.

Más adelante en el numeral 5 de este mismo artículo, se faculta a la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México para acudir a la Sala Constitucional por sí o conjuntamente con la defensoría pública, para asistir a víctimas en los casos en que las recomendaciones emitidas por ese organismo no hayan sido aceptadas.

Esta medida que la Ciudad de México contempla en su Constitución Política es una acción adicional a la mayoría de las atribuciones que tienen a su cargo las Comisiones de Derechos Humanos, al poner a disposición de los gobernados un plus para que en el caso de que las recomendaciones de derechos humanos no hayan sido aceptadas, puedan obtener asesoría y acompañamiento de la Comisión para acudir ante la competencia de la Sala Constitucional.

La Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM) se encuentra a cargo de la protección, promoción y garantía de los derechos humanos y es competente para conocer de quejas ante presuntas violaciones a los derechos humanos; de las atribuciones establecidas en el artículo 48 punto 4 constitucional, se destaca la investigación de las quejas por violaciones a derechos humanos sugiriendo medidas de reparación integral, formulación de

---

<sup>110</sup> Congreso de la Ciudad de México, I Legislatura, “Constitución Política de la Ciudad de México”, artículo 36, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 5 de febrero de 2017, última reforma 31 de agosto de 2020.

recomendaciones públicas y su seguimiento de acuerdo a lo estipulado por la CPEUM y transliterando solo que en el caso de que las recomendaciones no sean aceptadas por las autoridades, éstas deben fundar, motivar y hacer pública su negativa, además de establecer en el inciso f, la de “Asistir, acompañar y asesorar a las víctimas de violaciones a derechos humanos ante las autoridades correspondientes en el ámbito de su competencia, a través de abogados, abogadas y otros profesionales;”<sup>111</sup> facultad concerniente al numeral 5 del artículo 36 referido con anterioridad.

### 3.3.2. *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México*

El Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México cuenta con una Sala Constitucional y junto con el Consejo de la Judicatura y demás juzgados, conforman el Poder Judicial de esa entidad.

Los órganos judiciales se encuentran a cargo de asuntos sobre diversas materias, de entre ellas, el ejercicio jurisdiccional incluye la tutela de derechos humanos, competencia de los juzgados de tutela, que como se ha dicho, forman parte de ese Poder Judicial.

De esta ley, es importante destacar la función de la Sala Constitucional y la de los juzgados de tutela de derechos humanos, de la primera porque “es la máxima autoridad local en materia de interpretación de la constitución”<sup>112</sup> regulada también por su propia ley, y la segunda porque conocen de la acción de protección efectiva de derechos conforme a la trascripción literal que se hizo del artículo 36 apartado B, numeral 3 de la Constitución Política de la Ciudad de México. Con la acción efectiva los jueces conocen de posibles violaciones a derechos humanos por inconformidades por la substanciación de un procedimiento de la Administración Pública.<sup>113</sup>

La procedencia de esa acción se da tanto por la acción u omisión de alguna

---

<sup>111</sup> *Ibidem*, artículo 48.

<sup>112</sup> Congreso de la Ciudad de México, I Legislatura, “Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México”, artículo 43, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 4 de mayo de 2018, última 24 de diciembre de 2019.

<sup>113</sup> *Ibidem*, artículo 66.

autoridad u órgano autónomo que viole derechos humanos.

### 3.3.3. *Ley Orgánica de la Sala Constitucional del Poder Judicial de la Ciudad de México*

Del análisis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México (LOPJCM), las disposiciones relativas a la Sala Constitucional remiten a la ley correspondiente, en este caso, a la Ley Orgánica de la Sala Constitucional del Poder Judicial de la Ciudad de México, la cual tiene por objeto reglamentar el artículo 36 constitucional de esta entidad federativa. Esta última ley orgánica, establece que la Sala Constitucional puede conocer y resolver sobre las acciones de cumplimiento de las personas titulares de los poderes públicos, los organismos autónomos y las alcaldías<sup>114</sup>; no obstante lo anterior, en el apartado referente a los medios de control constitucional el capítulo IV correspondiente a las acciones de cumplimiento, no hacen alusión a la competencia de la Sala Constitucional establecida en el numeral 5 del artículo 36 constitucional antes mencionado ni al inciso f del numeral 4 del artículo 48 constitucional correspondiente a la facultad de acompañamiento de la Comisión de Derechos Humanos en caso de violaciones a esos derechos.

Tal situación puede ser atribuida a que en el año 2019 se derogó el numeral 4, apartado B del artículo 36 constitucional que refería “La Sala Constitucional conocerá del juicio de restitución obligatoria de derechos humanos que interpondrá la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, en los términos que prevea la ley por recomendaciones aceptadas y no cumplidas, a fin de que se emitan medidas para su ejecución...”<sup>115</sup>

Así como la derogación del inciso e, numeral 4 del artículo 48 constitucional que señalaba las atribuciones y obligaciones de la Comisión de Derechos Humanos, mismo que establecía “Interponer ante la Sala Constitucional juicios de

---

<sup>114</sup> Congreso de la Ciudad de México, “Ley Orgánica de la Sala Constitucional del Poder Judicial de la Ciudad de México”, artículo 2, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 15 de noviembre de 2019.

<sup>115</sup> Congreso de la Ciudad de México, I Legislatura, “Constitución Política de la Ciudad de México”, artículo 36, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 5 de febrero de 2017.

restitución obligatoria de derechos humanos en los términos que prevea la ley por recomendaciones aceptadas y no cumplidas, a fin de que se emitan medidas para su ejecución;”.<sup>116</sup>

Por tanto, se puede considerar que al derogar esos preceptos, al momento de crear la Ley orgánica de la Sala Constitucional del Poder Judicial de la Ciudad de México, no se consideró los aspectos relativos al numeral 5 del artículo 36, e inciso f del numeral 4 artículo 48, ambos de la Constitución Política de la entidad en cuestión.

#### 3.3.4. *Notas características de su normativa*

Corolario de lo anterior, en cuanto a la función judicial, antes del 2019 la Ciudad de México en su marco legal facultaba a la Comisión para acudir ante la Sala Constitucional para promover un juicio de restitución obligatoria de los derechos humanos; ahora solo mantiene el acompañamiento y asesoría jurídica a las víctimas de violaciones de derechos humanos ante la Sala Constitucional, en el caso de recomendaciones de derechos humanos no aceptadas.

Respecto a las atribuciones constitucionales de la CDHCM se deroga la posibilidad de acudir ante la Sala Constitucional para interponer el juicio de restitución obligatoria de derechos humanos por recomendaciones aceptadas y no cumplidas con la finalidad de emitir medidas para su ejecución; permaneciendo solo el acompañamiento y asesoría a las víctimas.

En relación a lo anterior, de conformidad con información obtenida del Poder Judicial de la Ciudad de México, el Juzgado Primero de Tutela de Derechos Humanos ha conocido de 28 asuntos de Acciones de Protección Efectiva de Derechos Humanos, mientras que el Juzgado Segundo en esta misma materia, ha conocido de 25 juicios de Acción de Protección Efectiva de Derechos. De los juicios tramitados en ambos juzgados, la Sala Constitucional ha conocido de cinco juicios de acciones de Protección Efectiva de Derechos, sin haber resuelto ningún juicio bajo el acompañamiento de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad

---

<sup>116</sup> *Ibidem*, artículo 48.

de México por recomendaciones de derechos humanos no aceptadas<sup>117</sup>.

Por último, de acuerdo a la exposición de motivos que originaron la derogación de los artículos antes mencionados, se advierte que atendió a una resolución emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver una acción de inconstitucionalidad y acumuladas, de lo cual no se pretende entrar al fondo del estudio por no ser materia de este trabajo de investigación.

### 3.4. Oaxaca

El Estado de Oaxaca cuenta con un órgano encargado de la protección de los derechos humanos, denominado Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, de entre sus atribuciones se encuentran las más comunes de la Comisión Nacional, es decir recibe quejas por violaciones a los derechos humanos cometidas por autoridades o servidores públicos y en su caso emite recomendaciones.

Atendiendo a su componente cultural, se destaca en la protección de los derechos humanos en Oaxaca, la especialización en justicia indígena al contar con una Sala de Justicia Indígena.

Además de las atribuciones habituales de los órganos protectores de derechos humanos, Oaxaca regula expresamente el juicio para la protección de los derechos humanos por incumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Defensoría de los Derechos Humanos a través de dos Salas, la Constitucional y la de Justicia Indígena.

#### 3.4.1. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*

El Tribunal Superior de Justicia funcionando en Salas, conoce del juicio para la protección de los derechos humanos, por incumplimiento de las recomendaciones

---

<sup>117</sup> Información obtenida por solicitud de información presentada ante la Unidad de Transparencia del Poder Judicial de la Ciudad de México, quien remite respuesta mediante oficio P/DUT/4777/2021 firmado por el Lic. José Alfredo Rodríguez Báez, Director de la Unidad de Transparencia del Tribunal Superior De Justicia de la Ciudad De México.

hechas a la autoridad por la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca (DDHPO).<sup>118</sup>

Tal como se puede apreciar, este precepto constitucional de forma clara establece como atribución concreta del Tribunal Superior de Justicia mediante su Sala Constitucional, la de conocer de juicios para la protección de los derechos humanos cuando haya incumplimiento de recomendaciones que hayan sido emitidas por la DDHPO, la cual está a cargo de la protección y promoción de esos derechos en el Estado. Este organismo se encuentra regulado en el artículo 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (CPELSO) y se destaca la diferencia de su denominación ya que en la mayoría de las entidades federativas se conocen como Comisiones; en este Estado, el organismo protector de derechos humanos es una defensoría y de entre sus atribuciones se encuentran:

I.- Conocer de las quejas que presente cualquier persona, sobre actos u omisiones de naturaleza administrativa que se consideren violatorios de los derechos humanos y provengan de cualquier servidor público del Estado o los Municipios, con excepción de los actos u omisiones del Poder Judicial del Estado;

II.- Formular recomendaciones públicas no vinculatorias, propuestas, informes, así como denuncias y quejas a las autoridades respectivas. No tendrá competencia para intervenir o conocer de quejas referentes a asuntos, laborales, electorales y jurisdiccionales; Antes de emitir sus recomendaciones, conocer, adecuar y coordinar los sistemas normativos indígenas y las normas del Estado.

III.- Conocer de las quejas que presenten los pueblos y comunidades indígenas y afro mexicanas, sobre actos u omisiones de naturaleza administrativa que se consideren violatorios de los derechos colectivos y provengan de cualquier servidor público del Estado o los Municipios, con excepción de los actos u omisiones del Poder Judicial del Estado;

IV.- Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les

---

<sup>118</sup> H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca LXIV Legislatura Constitucional, “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca”, artículo 106, apartado B, fracción V, promulgada por bando solemne el martes 4 de abril de 1922, última reforma Decreto Núm. 1794 aprobado por la LXIV Legislatura el 10 de diciembre del 2020, publicado en el Periódico Oficial Número 7 Segunda Sección de fecha 13 de febrero del 2020 (sic).

presenten estos órganos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa. Ante el incumplimiento reiterado de sus recomendaciones, la Defensoría podrá hacerlas del conocimiento del Congreso y de la autoridad que estime pertinente para los efectos procedentes; y...

VI.- Las demás que le atribuyan esta Constitución y las leyes.<sup>119</sup>

Las atribuciones transcritas con anterioridad, siguen la misma naturaleza de las de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), pero además regula expresamente sobre las quejas presentadas por los pueblos, comunidades indígenas y afromexicanas, cuando consideren que se han violado derechos colectivos derivados de actos u omisiones de naturaleza administrativa que provengan de cualquier servidor público del Estado o los Municipios, salvo los actos u omisiones del Poder Judicial del Estado.

### 3.4.2. *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Oaxaca*

Ahora bien, considerando que las disposiciones constitucionales remiten a leyes que en su caso correspondan; la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Oaxaca (LOPJE) establece que el Tribunal Superior de Justicia del Estado podrá funcionar en Salas y de conformidad con el artículo 23 fracción IV, la Sala Constitucional se encargará de asuntos contemplados en el artículo 106, apartado B, de su Constitución local, mientras que la fracción V inciso d, de ese mismo artículo, establece que la Sala de Justicia Indígena conocerá de los derechos de los pueblos indígenas, pudiendo “substanciar y resolver el juicio para la protección de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicano, por incumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca;”.<sup>120</sup>

---

<sup>119</sup> *Ibidem*, artículo 114, apartado A

<sup>120</sup> H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca LXIV Legislatura Constitucional, “Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Oaxaca”, artículo 23, publicada el 28 de abril del 2012, última reforma: Decreto número 1534, aprobado por la LXIV Legislatura el 15 de julio del 2020 y publicado en el Periódico Oficial

Entonces, en base a las disposiciones constitucionales y legales, tanto la Sala Constitucional, como la Sala Justicia Indígena pueden conocer del juicio para la protección de los derechos humanos y de los derechos humanos de los pueblos indígenas de ese Estado, respectivamente.

### 3.4.3 *Ley Reglamentaria del Apartado B del Artículo 106 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*

Esta ley establece la competencia y forma de substanciación de los asuntos que le son sometidos a la Sala Constitucional, de entre ellos, el juicio de protección de los derechos humanos regulado en el título sexto.

El artículo 118 establece:

El Juicio para la Protección de los Derechos Humanos tiene por objeto salvaguardar, regular el proceso y, en su caso, reparar la violación de los derechos humanos consagrados en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Dicho juicio procede por incumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, una vez que ésta haya agotado los medios a su alcance para lograr su cumplimiento.

Este precepto legal es muy claro en señalar el objeto del juicio, busca la reparación de violaciones cometidas a los derechos humanos, procediendo en el caso de incumplimiento de las recomendaciones emitidas por la DDHPO siempre y cuando se haya agotado el procedimiento para ser cumplidas.

### 3.4.4. *Ley de la Defensoría de los Derechos Humanos*

La Ley de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca (LDDHPO) faculta a este órgano a conocer de peticiones sobre presuntas violaciones a derechos humanos que sean atribuidas a autoridades o servidores

públicos de carácter estatal o municipal y, de entre sus atribuciones se destacan las de determinar la existencia de violaciones de derechos humanos u omisiones de servidores públicos o autoridades, formular recomendaciones públicas no vinculatorias de conformidad con lo señalado por el artículo 114 de la Constitución local, y la de asumir la defensa legal en los juicios para la protección de los derechos humanos ante la Sala Constitucional, en caso de que así le sea solicitado.<sup>121</sup>

Este dispositivo legal atiende a lo mandado por la Constitución y las leyes reglamentarias pues en función a estas, se faculta a la Defensoría a recibir y dar trámite a las quejas presentadas por violaciones a derechos humanos y en consecuencia a emitir recomendaciones cuando se determine la responsabilidad de las autoridades a quienes fueron imputadas, además de que en el supuesto de que no sean cumplidas, la Defensoría pueda promover el juicio referido con anterioridad.

#### 3.4.5. *Notas características de su normativa*

La Constitución oaxaqueña establece expresamente a favor de los gobernados el juicio de protección de los derechos humanos, competencia de la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia cuando exista incumplimiento de las recomendaciones que emite la Defensoría a las autoridades responsables de violaciones a los derechos humanos.

La nota distintiva en esta entidad es que dentro de las atribuciones de la DDHPO, distingue de entre las quejas, aquellas que presenten los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

Las recomendaciones tienen la misma naturaleza que contempla la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 102 apartado B, es decir, no son vinculatorias, sin embargo como se mencionó con anterioridad,

---

<sup>121</sup> Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, LXIV Legislatura Constitucional, “Ley de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca”, artículo 13, aprobada el 13 de Enero del 2012 mediante decreto No. 823, publicada en el Periódico Oficial Extra del Estado de Oaxaca el día 14 de febrero del 2012, última reforma: Decreto No. 1691, aprobado por la LXIV Legislatura del Estado el 15 de septiembre del 2020 y publicado en el Periódico Oficial número 42 Décimo Tercera Sección del 17 de octubre del 2020.

se advierte que ante el incumplimiento de una recomendación, la Sala Constitucional puede conocer del juicio de protección de derechos humanos.

En este sentido, la Ley Orgánica además de establecer la competencia de la Sala Constitucional para conocer del juicio antes mencionado y fundamentado en el artículo constitucional 106 apartado B, también establece la competencia de la Sala de Justicia Indígena para conocer de ese mismo juicio pero en favor de los pueblos indígenas por el incumplimiento de alguna recomendación de derechos humanos que emita la DDHPO a las autoridades o servidores públicos de esa entidad y sus municipios.

Con lo anterior, es de notarse que Oaxaca dentro de su marco normativo reconoce constitucional y legalmente un mecanismo más de protección a través del juicio de protección de derechos humanos por el incumplimiento de recomendaciones emitidas por su órgano autónomo de protección de derechos humanos.

A partir de los datos publicados por la Sala Constitucional y Cuarta Sala Penal, desde el año 2013, el Poder Judicial del Estado de Oaxaca ha conocido veintisiete demandas de juicio para la protección de los derechos humanos, de los cuales, nueve tiene el estatus de concluidos (cinco con sentencia sin especificar el sentido, dos con sentencia en la que se declaran improcedentes, uno en el que la que por amparo Directo se ordena reposición del procedimiento y posterior se tiene por no presentada la demanda de juicio para la protección de los derechos humanos y uno como sentencia condenatoria), siete en trámite por supervisión de cumplimiento de sentencia, cuatro no admitidos (dos por no cumplir con el principio de definitividad, uno por no cumplir el requisito de procedibilidad y uno sin especificar causa), tres en trámite por proceso de aceptación, dos en los que se declaró improcedencia, uno en trámite por resolución de amparo en los juzgados federales del Estado y uno en trámite por sentencia sin especificar más datos.<sup>122</sup>

---

<sup>122</sup> Información obtenida por solicitud de información presentada ante la Unidad de Transparencia del Poder Judicial de Oaxaca, quien remite respuesta mediante oficio 636/2021 signado por la Dra. Gregoria Hortensia Castellanos Chávez, Magistrada Presidenta de la Sala Constitucional y Cuarta Sala Penal.

### 3.5. Veracruz

La Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Veracruz (CEDHV) es el organismo protector de los derechos humanos en ese Estado, sus atribuciones y facultades se apegan a las señaladas por la Constitución Federal y la Comisión Nacional, sin embargo hay un aspecto que distingue la función de ese organismo, se trata de la participación de la Comisión en el juicio de protección de derechos humanos cuando exista violaciones de lesa humanidad o violaciones graves a los derechos humanos.

#### 3.5.1. *Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*

En el Estado de Veracruz el Poder Judicial protege y salvaguarda los derechos humanos a través del juicio de protección, cuenta con una Sala Constitucional con competencia para conocer del juicio de protección de derechos humanos e incluso conocer de las reparaciones de violaciones provenientes del Congreso del Estado, el Gobernador y los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública estatal.<sup>123</sup>

Esta entidad federativa creó a la Comisión Estatal de Derechos Humanos como un organismo autónomo, el artículo 67 constitucional establece lo siguiente en su segunda fracción:

II. El conocimiento y sustanciación de las quejas en contra de los actos u omisiones de naturaleza administrativa que violen derechos humanos, provenientes de cualquier autoridad o servidor público, la realizará la Comisión Estatal de Derechos Humanos, conforme a las siguientes bases:

...

b) La Comisión formulará recomendaciones públicas, no vinculatorias, así como denuncias y quejas ante las autoridades respectivas; este organismo no será competente en asuntos electorales ni jurisdiccionales;

---

<sup>123</sup> Congreso del Estado de Veracruz, “Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave”, artículos 56 y 54, publicada en la Gaceta Oficial Órgano del Gobierno Constitucional del Estado de Veracruz-Llave, el 25 de septiembre de 1917, última actualización 11 de mayo de 2020.

c) Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que le presente la Comisión. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa.

El Congreso podrá llamar a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dicho órgano legislativo a efecto de que expliquen el motivo de su negativa;...<sup>124</sup>

Este organismo tiene competencia para conocer de quejas cuando autoridades administrativas violen derechos humanos, tras el conocimiento de las cuales se encuentra facultada para emitir recomendaciones públicas no vinculatorias, fincando una obligación a los servidores públicos para responderlas. En el caso de que no sean aceptadas o cumplidas, se exige que las autoridades funden, motiven y hagan pública su negativa e incluso, pueden ser llamados a comparecer ante el Congreso del Estado para dar razón del por qué su negativa, situación que como se ha visto, no debería quedar como posibilidad.

Se advierte que las disposiciones contenidas en este precepto constitucional, son similares a las estipuladas por la CNDH y otras Comisiones locales.

### 3.5.2. *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*

Esta ley regula la organización y funcionamiento del Poder Judicial de Veracruz y se compone a través de órganos jurisdiccionales y administrativos. Dentro de la organización del Tribunal Superior de Justicia, su funcionamiento se da a través del Pleno o de las Salas, de estas últimas, destaca la Sala Constitucional, la cual de conformidad con el artículo 23 puede conocer y resolver de conformidad con la normatividad aplicable, los juicios de protección de derechos humanos cuando les sean conculcados al pueblo de Veracruz y estos actos provengan del Congreso del Estado, del Gobernador y de los titulares de las dependencias o entidades de

---

<sup>124</sup> *Ibidem*, artículo 67.

la administración pública estatal, municipal y de los organismos autónomos del Estado<sup>125</sup>

### 3.5.3. *Ley de Control Constitucional del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*

Para reglamentar lo concerniente al juicio de protección de derechos humanos, Veracruz publicó en su Gaceta Oficial el 29 de noviembre de 2018, la Ley de Control Constitucional; y, de acuerdo con el artículo 2 de esta ley, la Sala Constitucional es competente para substanciar el Juicio en mención y el Procedimiento de Protección para Pueblos y Comunidades Indígenas (tratándose de cuestiones de Constitucionalidad).<sup>126</sup>

El juicio procede ante la violación de derechos humanos por la autoridad, el artículo 137 de la ley en comento establece quiénes están legitimados para su promoción, interesando la legitimación que se le da a la CEDHV en los casos de violaciones de lesa humanidad, pues “podrá promover, de oficio, el juicio de protección y continuarlo en todos sus trámites.”<sup>127</sup> Si bien la Comisión no puede promover el juicio en cualquier supuesto, si lo podrá hacer en violaciones de lesa humanidad.

Para la substanciación del mencionado juicio, la Ley de Control Constitucional establece:

Artículo 152. Son competentes para conocer del juicio:

I. Los jueces de Primera Instancia del ramo Civil o Mixtos, de los distritos Judiciales del estado, con excepción de los de Xalapa, para substanciar la instrucción; esto es, desde la admisión de la demanda hasta la recepción de los alegatos que formulen las partes para dejar el juicio en estado de sentencia. Son

---

<sup>125</sup> H. Congreso del Estado de Veracruz, “Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, ley publicada en la Gaceta Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave el día 8 de febrero de 2018.

<sup>126</sup> H. Congreso del Estado de Veracruz, “Ley de Control Constitucional para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave”, ley publicada en la Gaceta Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave el día 29 de noviembre de 2018, última actualización publicada el 4 de febrero de 2019

<sup>127</sup> *Ibidem* artículo 137.

competentes asimismo, para substanciar y resolver dentro de la instrucción los incidentes de nulidad de notificaciones y de acumulación de autos. Igual competencia tendrá el secretario instructor de la Sala Constitucional; y

II. La Sala Constitucional es competente para dictar la sentencia definitiva y en ella resolver los incidentes que pudieran surgir, distintos a los mencionados en la fracción anterior.

No se trata de una doble instancia, sino de una substanciación compartida; se inicia el procedimiento con los jueces de Primera Instancia hasta la instrucción, para que posteriormente la Sala Constitucional dicte la sentencia definitiva correspondiente. En cuanto a los incidentes, aquello que surja dentro de la instrucción, serán conocidos indistintamente por los jueces de primera instancia o por la Sala Constitucional, pero, en la última etapa de dictado de sentencia, los incidentes quedarán a cargo sólo de la Sala Constitucional.

#### *3.5.4. Ley de la Comisión de Derechos Humanos para el Estado de Veracruz-Llave*

La actuación de la CEDHV se sujeta a las disposiciones constitucionales y a la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos para el Estado de Veracruz–Llave (LCEDHV) para reglamentar las disposiciones del artículo 67, fracción II constitucional.

Dentro de sus atribuciones son trascendentales las de recibir y dar trámite a las peticiones o quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos; intervenir en los juicios de protección de los derechos humanos; formular recomendaciones, públicas autónomas y no vinculatorias; y, solicitar al Congreso del Estado la comparecencia de autoridades o servidores públicos para que expliquen los motivos de su negativa cuando se nieguen a aceptar o cumplir sus recomendaciones, debiendo asistir con derecho a intervenir el Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.<sup>128</sup>

---

<sup>128</sup> H. Congreso del Estado de Veracruz, “Ley de la Comisión de Derechos Humanos para el Estado de Veracruz-Llave” artículo 4, publicada en la Gaceta Oficial. Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz-

Más adelante, en el artículo 8, se aclara que la intervención de la Comisión para promover el juicio de protección de los derechos humanos se da sólo cuando la violación se trate de hechos de lesa humanidad, o violaciones graves a los derechos humanos. No obstante que su actuación se encuentra condicionada a situaciones específicas como las enunciadas anteriormente, esta entidad federativa regula un tipo distinto de protección mediante la legitimación para promover dicho juicio, además de poder representar y asesorar legalmente a la parte afectada en los juicios de protección de derechos humanos cuando así se le solicite.

### *3.5.5. Notas características de su normativa*

De todo lo anterior, se advierte que Veracruz se ajusta a los parámetros marcados por la CPEUM respecto de la naturaleza del órgano como de sus atribuciones, las características de sus recomendaciones, la obligación de las autoridades para responder a las recomendaciones y el procedimiento para en caso de que no sean aceptadas o cumplidas, del cual se destaca y distingue, que en el caso particular de este Estado, se regula la participación de la Comisión en la comparecencia de la autoridad ante el Congreso del Estado, pudiendo ser valiosa su participación como ente especializado en derechos humanos y emisor de la recomendación.

Ahora bien, la nota distintiva de esta entidad federativa, es la facultad que se le otorga a la CEDHV para poder promover el juicio de protección de derechos humanos en los casos de actos de lesa humanidad y violaciones graves a los derechos humanos, que si bien no impacta directamente sobre la falta de aceptación o cumplimiento de una recomendación, es un acierto dotarlo de esta facultad para empoderar su labor.

En relación a lo anterior, en Veracruz se han promovido 111 juicios para la protección de los derechos humanos, de los cuales, 92 se encuentran concluidos y 19 en trámite. El sentido de las resoluciones es de 36 juicios concedidos, 27 sobreseimientos, nueve negados, ocho desechados, uno que tuvo por no

---

Llave, el 27 de diciembre de 2002, última actualización 26 de enero de 2021.

interpuesta la demanda y uno como interlocutoria para mejor proveer. Sin embargo ninguno de ellos ha sido promovido por la CEDHV.<sup>129</sup>

### *3.6. Análisis del alcance normativo de las recomendaciones de los órganos de derechos humanos en las entidades federativas seleccionadas.*

Para el análisis comparativo, se tomaron en consideración diversas normas jurídicas, partiendo de las Constituciones locales, las leyes orgánicas de los poderes judiciales, las leyes referentes o reglamentarias del control constitucional y las leyes de los organismos protectores de derechos humanos; con ellas, se detectaron los principales preceptos jurídicos que de alguna manera inciden en la actuación de los órganos de derechos humanos y en los mecanismos útiles para lograr el cumplimiento de sus recomendaciones.

Ahora bien, una de las principales atribuciones o facultades que tienen los organismos de protección de los derechos humanos en nuestro país son la emisión de recomendaciones de derechos humanos ante la responsabilidad comprobada de actos u omisiones de autoridades o servidores públicos.

Como se mencionó al inicio del capítulo, existe una gran inconformidad con las labores de los órganos de protección de derechos humanos, sobre todo respecto a la emisión de las recomendaciones, las cuales al no ser vinculatorias, en muchas ocasiones no son aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos a los que son dirigidas.

En nuestro Estado, las recomendaciones al igual que las nacionales, no son vinculatorias y son públicas y aunque hay un alto porcentaje de aceptación, su cumplimiento no ha sido total, pues al día de hoy existen recomendaciones de años pasados que continúan sin ser cumplidas.

El alcance normativo de las recomendaciones y la función de los organismos de derechos humanos que tienen en otras entidades federativas es importante para precisar los instrumentos o las formas en cómo se puede

---

<sup>129</sup> Información obtenida por solicitud de información presentada ante la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información del Poder Judicial de Veracruz, quien remite respuesta dada mediante oficio 78/2021 firmado por el Magdo. Adolfo Cortés Veneroso, Presidente de la Sala Constitucional.

subsana las deficiencias en Michoacán.

Como se señaló en el inicio del capítulo, del análisis de las entidades federativas, se eligieron la Ciudad de México, Oaxaca y Veracruz por contener disposiciones adicionales a las contempladas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a las disposiciones constitucionales federales.

De las entidades abordadas se destaca que en todas ellas, dentro del Poder Judicial se cuenta con un control constitucional local y Sala constitucional, en las que se estudia y conoce de cuestiones constitucionales enfocadas en la protección de derechos humanos. Situación que en Michoacán no existe, con esto no se pretende centrar aquí el problema, sino más bien en la actuación de los órganos de derechos humanos y en sus recomendaciones.

Conjuntamente, de la normativa de las entidades federativas estudiadas y la de Michoacán, se identifica similitud en la recepción de quejas por violaciones a derechos humanos, la emisión de recomendaciones con sus características no vinculatorias y públicas, la obligación de justificar su negativa y la posibilidad de ser llamados a comparecer ante los Congresos locales a dar razón o explicación de su negativa. Escenarios y parámetros proporcionados por la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos para los órganos protectores de derechos humanos.

Individualmente, la Ciudad de México como parte de su función jurisdiccional y control constitucional local, establece la acción de protección efectiva de derechos, mediante los Juzgados de Tutela y la Sala Constitucional. Cabe aclarar que aunque se trata de acciones jurisdiccionales, lo importante es que sus normas facultan a la Comisión de los Derechos Humanos de la Ciudad de México a asesorar y brindar acompañamiento en los juicios de tutela cuando las recomendaciones de derechos humanos emitidas por la Comisión local no sean aceptadas; esta atribución concedida a la Comisión de la Ciudad de México, no se contempla para la de Michoacán.

Se considera pertinente mencionar que hasta antes del 2019, la CDHCM la Sala Constitucional conocía del Juicio de restitución obligatoria de derechos humanos por recomendaciones aceptadas y no cumplidas interpuesto por la Comisión, facultad que aunque fue derogada tras una acción de

inconstitucionalidad, podía significar un ejemplo para adecuar la situación bajo un marco constitucional y legal.

De las disposiciones del Estado de Oaxaca, son trascendentales los preceptos legales que regulan el juicio para la protección de los derechos humanos, al igual que la Ciudad de México, cuenta en la función judicial con un control constitucional local que mediante dos Salas –Constitucional y de Justicia Indígena- substancian el mencionado juicio cuando se da el incumplimiento de las recomendaciones emitidas a las autoridades, por la Defensoría de los Derechos humanos.

La Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, no obstante su denominación, se trata de un órgano protector de los derechos humanos que divide su protección a través de la Sala Constitucional y la Sala de Justicia indígena para conocer de derechos de los pueblos indígenas y comunidades afroamericanas.

Aun cuando el juicio para la protección de los derechos humanos, se trata de una acción jurisdiccional, es importante señalar que tiene origen por el incumplimiento de las recomendaciones hechas por la DDHPO, es decir, además de los mecanismos o acciones comunes para lograr el cumplimiento, el juicio es un instrumento más para lograr su cumplimiento, herramienta que no se contempla en el Estado de Michoacán.

El aspecto distintivo de la normativa del Estado de Veracruz con Michoacán radica en que dentro de la función judicial, Veracruz regula el Juicio para la protección, para salvaguardar los derechos humanos, al igual que los otros Estados posee un control constitucional local, con participación especial de la Sala Constitucional que conoce del juicio mencionado con anterioridad y del procedimiento de protección para pueblos y comunidades indígenas.

Si bien se trata de una herramienta jurisdiccional, es relevante para este tema porque se legitima a la CEDHV a promover el juicio de protección en los casos de violaciones de lesa humanidad o violaciones graves a los derechos humanos, lo cual implica que se pueda reforzar la actuación de este organismo en las situaciones precisadas con anterioridad.

Con todo lo anterior se advierte que existen entidades federativas que dentro de su labor protectora de los derechos humanos, cuentan con atribuciones o funciones a favor de sus comisiones u organismos de protección de los derechos humanos que ayudan a ser posible una mejor aceptación y cumplimiento de las recomendaciones para en su caso, evitar un juicio.

A continuación se muestra un pequeño cuadro comparativo de la normativa de las Entidades Federativas y Michoacán.

**Tabla 1. Puntos distintivos del alcance normativo de las funciones de los órganos protectores de derechos humanos y sus recomendaciones en Entidades Federativas**

Michoacán	Ciudad de México	Oaxaca	Veracruz
<p><b>La normativa michoacana se apega a la línea marcada por la CPEUM. Únicamente prevé para la CEDH Michoacán, las facultades para recibir quejas, emitir recomendaciones por violaciones a derechos humanos, deber de justificar o exponer las razones de la negativa a aceptar las recomendaciones, en caso de no encontrar razones justificadas, se podrá llamar a las autoridades ante el Congreso del Estado.</b></p>	<p>Al contar con un control constitucional local, la Ciudad de México regula además de las funciones o atribuciones señaladas en la CPEUM, la acción de protección efectiva de derechos humanos, competencia de los juzgados de tutela y de la Sala Constitucional, en la que la CDHCM puede brindar acompañamiento y asesoría para la defensa de los derechos humanos, como una atribución más de esta entidad</p>	<p>Otorga a la DDHPO las facultades reconocidas por la CPEUM para los organismos protectores de derechos humanos. Y, al igual que la Ciudad de México, cuenta con un control constitucional local, creando dos Salas importantes, -la Constitucional y la de Justicia Indígena- las cuales conocen del juicio para la protección de los derechos humanos por incumplimiento de las recomendaciones hechas por la DDHPO</p>	<p>Reconoce y regula las atribuciones establecidas en la CPEUM para los organismos protectores de derechos humanos. Cuenta con un control constitucional local en el que a través de la Sala Constitucional, conoce del Juicio de protección de derechos humanos para conocer de reparaciones por violaciones proveniente del Congreso del Estado, Gobernador y titulares de dependencias de gobierno, legitimando a la CEDHV a participar en el juicio en los casos de violaciones de lesa humanidad y violaciones graves a los derechos humanos.</p>

**Fuente.-** Elaboración propia con base al análisis de la normativa aplicable a los órganos protectores de los derechos humanos de las entidades federativas de Michoacán, Ciudad de México, Oaxaca y Veracruz.

De la tabla anterior, se distinguen con claridad las diferencias entre las entidades federativas analizadas. Michoacán se distingue de la Ciudad de México, Oaxaca y Veracruz porque regula y reconoce dentro de sus funciones y atribuciones únicamente la obligación de las autoridades o servidores públicos para motivar, fundar y hacer pública su negativa cuando no acepten o cumplan las recomendaciones, y, llamarlos a comparecer ante el Congreso a efecto de explicar su negativa. Por tanto, para hacer cumplir las recomendaciones de derechos humanos no cuenta con un instrumento o mecanismo que propicie o pueda lograr su cumplimiento. Diferencia con las demás entidades estudiadas ya que estas sí cuentan con otro tipo de mecanismos que permiten acciones a favor de los organismos protectores de derechos humanos como el acompañamiento, asesoría y legitimación en juicios protectores de derechos humanos.

## Capítulo 4

### **Fortalecimiento de las recomendaciones de derechos humanos emitidas por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos Michoacán**

SUMARIO: 4.1. *Estructura y características de las recomendaciones.*  
4.2. *Recomendaciones emitidas a las autoridades en Michoacán.*  
4.3. *Aceptación, rechazo y cumplimiento de las recomendaciones de derechos humanos en Michoacán.* 4.4. *Efectos de las recomendaciones de derechos humanos.* 4.5. *Implementación de un mecanismo o instrumento que fortalezca o comprometa el cumplimiento de las recomendaciones de derechos humanos.*

La protección de los derechos humanos en todo el país ha tenido un peso importante, proteger a los gobernados de vulneración de algún derecho ha generado presión para que el Estado asuma el compromiso de su protección, resguardo y restitución.

Hace pocos años, mediante reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se transfirió la facultad de investigación de violaciones graves a derechos humanos que venía ejerciendo la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), a los órganos de esta materia; esta facultad continúa siendo la misma, solo que ahora es ejercida por órganos protectores de derechos humanos, los cuales como se ha dicho en otros capítulos, se encuentran facultados para emitir recomendaciones. Su acción investigadora no serviría de nada si no concluyera con un dictamen final.

#### 4.1. Estructura y características de las recomendaciones

Retomando aspectos de las recomendaciones, estas surgen a la vida una vez que termina una investigación de una investigación o queja por violaciones a derechos humanos.

De acuerdo con David Bosada:

Un proyecto de recomendación en el que se analizan los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, con el fin de determinar si las autoridades o servidores públicos 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.<sup>130</sup>

De lo referido por el autor se entiende que la recomendación es el cauce final de una investigación formada por una serie de pasos y características que arrojan un resultado en el que se ha comprobado la violación a un derecho.

Es un documento dirigido a autoridades por violaciones a los derechos humanos, por lo que en el cuerpo de las recomendaciones se plasman las violaciones que fueron señaladas por los gobernados o en su caso por la investigación a violaciones graves a derechos humanos.

El artículo 113 de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán (LCEDHM) establece.

El proyecto de recomendación o, en su caso, el acuerdo de no violación a los Derechos Humanos deberá contener lo siguiente:

- I. Antecedentes en que se basa;
- II. Considerandos en que se motiva, analizando las diligencias, pruebas y actuaciones, relacionándolas con los hechos; y,

---

<sup>130</sup> Bosada Ramírez, David, “Incorporación de las normas internacionales de derechos humanos a las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, *Los instrumentos de protección regional e internacional de los derechos humanos*, México, UNAM.IIJU, 2004, p. 343.

III. Los puntos concluyentes de la recomendación o del acuerdo de no violación, que consistirán en las proposiciones concretas que deberán señalar las medidas que procedan. Los proyectos antes referidos, serán sometidos al Presidente para su consulta, quien emitirá la recomendación o el acuerdo de no violación de los Derechos Humanos, turnando el expediente a la Coordinación de Orientación Legal, Quejas y Seguimiento para su consecución; o en su caso, hará las observaciones que considere necesarias.<sup>131</sup>

De forma general su estructura se compone por los hechos referidos por quienes presentan las quejas, pruebas o evidencias, establecimiento de la situación jurídica y observaciones.

Además como parte fundamental de su estructura, las recomendaciones necesariamente deben contener las medidas oportunas para la efectiva restitución de los derechos violados y, en su caso, un apartado referente a la reparación de daños y perjuicios.<sup>132</sup> En este mismo sentido el artículo 112 de la LCEDHM, establece que el proyecto señalará las medidas procedentes “para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, y si procede en su caso, para la preparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.”<sup>133</sup> Por lo que deben contener medidas para restituir los derechos violados y en su caso lo concerniente al pago de daños y perjuicios, pues de no ser así no tendrían razón de ser.

Las recomendaciones se traducen en instrumentos de los órganos de derechos humanos que protegen y defienden violaciones cometidas por autoridades o servidores públicos, “constituyen una enérgica solicitud a la autoridad para que se brinde la adecuada atención a la víctima, de tal forma que le permita restituir su situación al estado en el que se encontraba antes de sufrir el daño.”<sup>134</sup>

---

<sup>131</sup> H. Congreso del Estado, “Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo”, artículo 112, publicada en la Sexta Sección del Periódico Oficial del Estado de Michoacán, el viernes 21 de noviembre de 2014, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado, el 28 de agosto de 2019, tomo: CLXXIII, número: 25, sexta sección.

<sup>132</sup> *Idem*

<sup>133</sup> H. Congreso del Estado, “Ley de la Comisión Estatal...”, artículo 112.

<sup>134</sup> CNDH, “Recomendaciones”, consultado en <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=119>.

Su estructura es precisa porque abarca una serie de acciones que sustentan su decisión final, lo cual no puede llevar a considerar la apreciación de Guadalupe Valdés Osorio, al llamar a las recomendaciones como “sentencias en derechos humanos”<sup>135</sup>

Además de establecer medidas para restituir los derechos violados, puede contener solicitud al Órgano Interno de Control respectivo, el inicio de un procedimiento de responsabilidad, amonestación pública o privada a la autoridad o servidor público de que se trate, por lo que se consideran mecanismo de control y protección de la Constitución sobre observancia de los derechos humanos, pues envuelven relevancia jurídica al estar compuestas de actuaciones que llevan a emitir un resultado final basado en argumentaciones y fundamentos legales específicos.

En cuanto a sus características, la CPEUM las establece como públicas y no vinculatorias, aspectos que ya han sido abordados con anterioridad.

#### *4.2. Recomendaciones emitidas a las autoridades en Michoacán*

En los años recientes, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos (CEDH) Michoacán ha emitido una variedad de recomendaciones a distintas autoridades. De los informes presentados por la propia Comisión, del año 2017 al 2020 se han emitido un total de 281 recomendaciones. La Tabla 2 presenta las recomendaciones contenidas en el informe Anual 2019-2020, emitidas sólo hasta el 31 de agosto 2020.

Por lo anterior, las cifras presentadas abarcan hasta el 31 de agosto del año 2020, sin contar aún con informe del 2021, año que transcurre. Además de presentar ciertas irregularidades al estar vacante la titularidad de la presidencia de ese órgano desde diciembre de 2019, año en que culminó el periodo del último Presidente de la CEDH Michoacán.

---

<sup>135</sup> Valdés Osorio Guadalupe, “Derechos humanos de las mujeres: Recomendaciones de la CNDH y propuestas legislativas”, en Galeana Herrera, Patricia, (coord.) *Atrévete a cambiar: a una cultura de igualdad sustantiva*, México, Colección CNDH, 2018, p. 31

**Tabla 2. Desglose de recomendaciones emitidas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos Michoacán de acuerdo con los Informes Anuales de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de los periodos 2017 al 2020.**

<b>Año</b>	<b>Número de recomendaciones</b>
<b>2017</b>	90
<b>2018</b>	75
<b>2019</b>	81
<b>2020</b>	35*

**Fuente.-** Elaboración propia con base datos presentados en los Informes Anuales de la CEDH 2017 al 2020, tomadas por año.

\*Dato parcial del año 2020.

En el año 2017, la presentación del informe Anual, señala que se emitieron 120 recomendaciones a distintas autoridades bajo el siguiente desglose:

- 56 a la Procuraduría General de Justicia en el Estado
- 36 a la Secretaría de Seguridad Pública
- 20 a los Ayuntamientos
- 8 a la Secretaría de Educación en el Estado
- 3 a la Secretaría de Salud
- 2 al Colegio de Bachilleres
- 2 a la Secretaría de Finanzas y Administración
- 1 a la Comisión Coordinadora del Transporte Público
- 1 a la Secretaría de Desarrollo Rural y Agroalimentario.<sup>136</sup>

Existe la posibilidad de que algunas de las recomendaciones hayan sido emitidas a más de una autoridad, además de incluir recomendaciones del 2016, pues en el periodo referido, las recomendaciones señaladas comprenden de la recomendación 64/2016 a la 100/2016 establecidas respectivamente como REC/064/2016 y REC/100/2016, al año 2017 que comprende hasta la recomendación 83/2017 establecida como REC/083/2018, dentro de las cuales algunos expedientes de queja fueron abiertos desde el año 2014.

De entre los derechos humanos más vulnerados se encuentran: el de integridad, uso desproporcionado o indebido de la fuerza pública, detención ilegal,

<sup>136</sup> Serrato Lozano, Víctor Manuel, Comisión Estatal de los derechos Humanos Michoacán, “Informe Anual de Actividades 2017”, Morelia, 2017, p. 43.

administración pronta y expedita, no ser sometidos a penas o tratos crueles, inhumanos y degradantes los cuales se pueden englobar en derecho a la legalidad, seguridad jurídica y personal.

De las recomendaciones más destacadas del año 2017, resaltan aquellas que fueron emitidas por violaciones por retención ilegal y tratos crueles, inhumanos y degradantes y por ejecución extrajudicial.

Con los datos establecidos en el referido informe, se advierte que existen inconsistencias en las recomendaciones señaladas en el texto, en el desglose por autoridades y en el desglose por número de recomendación.

El Informe Anual de la Comisión de los Derechos Humanos Michoacán 2018, establece que de las quejas recibidas por la Comisión en ese año,<sup>137</sup> solo se emitieron 76 recomendaciones, las cuales fueron dirigidas a las siguientes autoridades:

- ✓ 29 a la Procuraduría General de Justicia en el Estado.
- ✓ 26 a la Secretaría de Seguridad Pública
- ✓ 11 a los ayuntamientos
- ✓ 6 a la Secretaría de Educación en el Estado
- ✓ 3 a la Secretaría de Salud
- ✓ 1 a la Secretaría de Cultura
- ✓ 1 a la Comisión Coordinadora de Transporte Público
- ✓ 2 al DIF Estatal
- ✓ 1 al Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Michoacán
- ✓ 1 al Gobierno del Estado<sup>138</sup>

De los datos anteriores, las recomendaciones señaladas comprenden de la recomendación 84/2017 a la 90/2017 establecidas respectivamente como REC/084/2017 y REC/090/2017, al año 2018 con la recomendación 69/2018

---

<sup>137</sup> Año que de acuerdo con el texto del propio Informe Anual 2018, comprende del periodo septiembre 2017 al septiembre 2018, en donde informa el periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo Estatal de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos bajo ese período. Consultar Informe Anual de Actividades de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos Michoacán 2018, p. 18.

<sup>138</sup> Serrato Lozano, Víctor Manuel, Comisión Estatal de los derechos Humanos Michoacán, “Informe Anual de Actividades 2018” Morelia, 2018, p. 51.

establecida como REC/069/2018, dentro de las cuales algunos expedientes de queja fueron abiertos desde el año 2014.

De acuerdo con el propio Informe Anual, se hace notar que estas recomendaciones se pudieron haber dirigido a más de una autoridad.

Los derechos que más fueron violentados en este periodo son: “Derechos de Legalidad, de Seguridad Jurídica, de la Integridad y Seguridad Personal, entre otras violaciones que vulneran la dignidad de las personas.”<sup>139</sup> Estos corresponden a la competencia de las autoridades señaladas como las que más recomendaciones les fueron emitidas.

Las recomendaciones que a consideración de la Comisión requieren una puntualización por su gravedad de hechos e impacto social fueron las siguientes:

*1. Recomendación número 015/2018 violación a los derechos de la vida, seguridad personal, la legalidad y a la seguridad jurídica.*

Se inicia queja en marzo de 2017 por nota periodística titulada “En extrañas condiciones, mueren los dos detenidos en plaza las américas”.

Se concluyó que efectivamente existió una participación activa por parte de los elementos de Seguridad Pública del Estado y con ello se acreditaron las violaciones a derechos humanos en agravio de los detenidos, dando lugar a que se emitieran las siguientes recomendaciones al titular de la Secretaría de Seguridad Pública.<sup>140</sup>

Se solicita a la Dirección General de Asuntos Internos de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado la continuidad de hechos realizados por los elementos de la Policía Estatal Preventiva y personal que pudiera estar involucrado, al constituir violación al derecho humano a la vida, violación del derecho al acceso a la justicia y a la verdad, y violación a los derechos de legalidad y seguridad jurídica, para emitir una sanción de acuerdo con la gravedad de la falta; reparación del daño ocasionado a familiares de las víctimas, incluyendo

---

<sup>139</sup> *Idem.*

<sup>140</sup> *Ibidem*, p. 59

pago de compensación y atención psicológica; gestiones para dotar a los elementos de policía de equipos de videograbación y audio que permitan evidencia acciones durante operativos; abstención de los funcionarios públicos involucrados a hacer declaraciones públicas sobre la legalidad de la actuación sin contar con un resultado de la investigación; impartición de curso integral sobre los derechos humanos a los servidores públicos de la Policía Estatal Preventiva, para que se conduzcan con respeto; coadyuvar con el Ministerio Público en la integración de la carpeta de investigación; y, garantía de no repetición para hechos similares no se repitan y se contribuya a la prevención.<sup>141</sup>

Se trata de puntos concretos dirigidos a la Secretaría de Seguridad Pública con los que se solicita dar seguimiento a los hechos que originaron la violación del derecho humano a la vida, la capacitación de elementos de policía en derechos humanos, reparación del daño a familiares de las víctimas y medidas de no repetición del acto.

## *2. Recomendación 062/2018 derecho a manifestarse/derechos de las personas sometidas a una detención.*

Derivada de una queja por sometimiento de alumnos de una Escuela Normal Superior en octubre 2017, señalando que había un aproximado de 60 jóvenes sometidos en el suelo a pleno rayo de sol, información complementada con una nota periodística. Se hizo la emisión de medidas cautelares para la salvaguarda de los derechos de los alumnos, acreditándose desapego a los protocolos de seguridad pública sobre control de multitudes y restablecimiento del orden público.

Al analizar el caso de los detenidos se desprendió que no había certificaciones de integridad física de todos, ni constancias de llamadas telefónicas entre otros, por lo que al acreditarse las violaciones a sus derechos, se emitieron al titular de la Secretaría de Seguridad Pública las recomendaciones de realizar la investigación correspondiente por medio de la Dirección General de Asuntos Internos sobre los hechos realizados por personal de esa Secretaría por la “violación a las garantías de la integridad y seguridad jurídica, por uso

---

<sup>141</sup> *Ibidem*, pp. 59 a la 61.

desproporcionado e indebido de la fuerza pública y violación a los derechos de los agraviados como personas sometidas a una detención”, a fin de sancionar a los responsables; cumplir con los derechos de las personas sometidas a una detención y con el protocolo de actuación policial de la Secretaría de Seguridad Pública; y, garantías de no repetición, previniendo violaciones a los derechos humanos.<sup>142</sup>

Las anteriores recomendaciones derivan de violaciones a derechos de legalidad y seguridad jurídica, dirigidas a una de las autoridades a las que más recomendaciones les fueron emitidas – Secretaría de Seguridad Pública-.

Como recomendaciones trascendentales, el informe referido también destaca a las recomendaciones número 024/2018 referente a libertad de expresión, derecho a protestar y derecho a la seguridad jurídica y, recomendación 038/2018 derecho a la seguridad en los centros educativos.<sup>143</sup>

Al igual que en informe 2017, el desglose de recomendaciones por autoridad no concuerda con el número de recomendaciones señaladas en general en el texto.

En cuanto al Informe Anual de Actividades 2019 de la CEDH Michoacán, presentado por el Mtro. Víctor Manuel Serrato Lozano correspondiente al periodo del 01 de septiembre de 2018 al 31 de agosto de 2019, se emitieron 84 recomendaciones dirigidas a distintas autoridades de las que destaca la Fiscalía General del Estado, la Secretaría de Seguridad Pública y los ayuntamientos.<sup>144</sup> Desglosadas de la siguiente forma:

- 34 se dirigieron a la Fiscalía General del Estado
- 21 a la Secretaría de Seguridad Pública
- 17 a los Ayuntamientos
- 6 a la Secretaría de Educación en el Estado
- 6 a la Secretaría de Salud
- 1 a la Universidad Virtual del Estado

---

<sup>142</sup> *Ibidem*, pp. 66 a la 68

<sup>143</sup> *Ibidem*, pp. 61 a la 66

<sup>144</sup> Serrato Lozano, Víctor Manuel, Comisión Estatal de los derechos Humanos Michoacán, “Informe Anual de Actividades 2019” Morelia, 2019, p. 9

- 1 a la Comisión Coordinadora del Transporte Público
- 1 al DIF Estatal
- 1 a la Comisión de Cultura Física y Deporte.<sup>145</sup>

De entre los derechos más violados en el periodo se encuentran: el derecho a no ser sometido a penas o tratos crueles inhumanos y degradantes; derecho a una adecuada administración y procuración de justicia; derecho a la seguridad jurídica; y, derecho a la legalidad, entre otros, según datos referidos por el Informe señalado.

Las autoridades a las que les fueron emitidas las recomendaciones, y los derechos violados, guardan relación con los datos establecidos en los informes anteriores, aun cuando existe la posibilidad de que una misma recomendación haya sido dirigida a más de una autoridad.

Las recomendaciones comprendidas en este periodo inician con la recomendación 70/2018 a la 75/2018 establecidas respectivamente como REC 070/2018 y REC 075/2018, al año 2019 con la recomendación 78/2019 establecida como REC 078/2019, dentro de las cuales algunos expedientes de queja fueron abiertos desde el año 2015.

Cabe hacer notar que el listado de las recomendaciones establecidas en el Informe Anual de referencia coinciden con el dato proporcionado del número de recomendaciones emitidas en general, sin embargo, estos datos no coinciden con el número de recomendaciones emitidas a las autoridades establecidas en el desglose de ese mismo informe pues de las recomendaciones a las autoridades establecidas da un total de 88 y no de 84.

Para el año 2019, la CEDH Michoacán, no hizo una desagregación o clasificación de recomendaciones de mayor importancia y trascendencia al considerar que todas las recomendaciones de derechos humanos revisten de la misma importancia.<sup>146</sup>

En el periodo comprendido del 1 de septiembre 2019 al 31 de agosto 2020,

---

<sup>145</sup> *Ibidem*, p. 49

<sup>146</sup> Respuesta de solicitud de información generada por la Unidad de Transparencia de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos Michoacán.

que abarca el Informe Anual de Actividades 2019-2020, se reporta un total de 38 recomendaciones, los derechos más violentados fueron los de legalidad, seguridad jurídica, integridad y seguridad personal, entre otros.<sup>147</sup>

Este informe no contempla como tal un desglose del número de recomendaciones emitidas a las autoridades más recurrentes, sin embargo, de datos proporcionados del listado de recomendaciones y autoridades a las que se emiten, en primer lugar se encuentra la Secretaría de Seguridad Pública, los ayuntamientos y la Fiscalía General del Estado. De este mismo listado se puede observar que las recomendaciones emitidas en el periodo que informan, inician con la 79/2019 a la 81/2019 denominadas respectivamente REC/079/2019 y REC/081/2019, al 2020 hasta la recomendación número 35/2020 denominada REC/035/2020, dando un total de 38 recomendaciones, de las cuales algunos expedientes de queja fueron abiertos desde el año 2015.

Del análisis obtenido de los Informes Anuales de la CEDH, se advierte que la anualidad comprende parte de dos años, no obstante esos periodos, de los Informes en su conjunto, se puede obtener el número total de recomendaciones que por año han sido emitidas por la CEDH Michoacán, las cuales coinciden de los años 2017 al 2019 por las proporcionadas por personal de la Comisión en sus instalaciones; en cuanto al año 2020, se informó la emisión de un total de 46 recomendaciones.

Aunado a lo anterior, es de señalar que la información proporcionada por la página electrónica de la CEDH Michoacán muestra que en el 2017 se emitieron 90 recomendaciones; en el 2018 el dato proporcionado es diferente al establecer emisión de 74 recomendaciones; en el 2019 nuevamente el dato es diferente e incluso erróneo al mezclar recomendaciones de 2018 y 2019; y, del año que transcurre, no se presentan datos.

La información subida a la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), no cuenta con información desde el año 2020 y, en cumplimiento a los *Criterios generales para la publicación, homologación, estandarización y verificación de las*

---

<sup>147</sup> Mejía Mora, Uble, Comisión Estatal de los Derechos Humanos Michoacán, “Informe Anual de Actividades 2019-2020” Morelia, 2010, p. 53

*obligaciones de transparencia en los portales de internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia*, en cuanto al artículo 35, fracción XXIX referente a *Estadísticas generales*, en la referente a *Autoridades señaladas como presuntas responsables y Principales derechos violentados*, consignan la leyenda “No existen hipervínculos a la base y banco de datos debido a que es de uso interno exclusivamente y no tienen salida a internet. Contiene datos de carácter personal; por lo tanto no se pueden dar a conocer de acuerdo a los artículos 6, 27 y 77 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán.”

Por lo que en conclusión, el principal apoyo para el análisis de las recomendaciones se toma de los Informes Anuales de Actividades y de los datos proporcionados por el personal de la CEDH Michoacán. Se destaca que toda la información obtenida sobre las recomendaciones que fue proporcionada por el personal de la Comisión, su página de internet y los Informes Anuales de los años 2017 al 2019-2020. También se obtuvieron del mes de mayo al mes de septiembre del 2021, sin perjuicio de que con posterioridad la CEDH haya alimentado la información que por ley debe tener como sujeto obligado en su portal de transparencia y en la Plataforma Nacional de Transparencia, así como modificación en las recomendaciones que en su página de internet desglosa por año.

El hecho de que el Informe Anual de Actividades del año 2018 estableció “recomendaciones más destacadas por su gravedad de hechos e impacto social”, sin que tal precisión obre en los demás informes, llevó a requerir, a través de una solicitud de información, cuáles fueron las recomendaciones principales, importantes o destacadas en los demás años de análisis. La respuesta al cuestionamiento manifestó lo siguiente: “para este organismo protector de los Derechos Humanos todas las recomendaciones que se emiten revisten la misma importancia al tratarse de violaciones a los derechos humanos, razón por la que no se tiene una “clasificación” o “desagregación” de estas como tal.”

Esta respuesta es opuesta a lo establecido en el Informe Anual de Actividades 2018. Esta situación deja entrever que dentro de la Comisión no hay

uniformidad en criterios. Efectivamente, cualquier violación a los derechos humanos es de trascendencia o relevancia social y las recomendaciones que se emitan no deberían clasificarse sobre la base de calificar su violación por la gravedad de sus hechos o el impacto social, ya que, en este sentido, toda violación a los derechos humanos es trascendente.

#### *4.3. Aceptación, rechazo y cumplimiento de las recomendaciones de derechos humanos en Michoacán*

Una vez emitidas las recomendaciones, las autoridades o servidores públicos a los que se les dirigen, pueden actuar de diversas formas. Aunque se espera que tras un procedimiento cuidado, fundamentado y motivado, las recomendaciones sean aceptadas y posteriormente cumplidas, lo cierto es que las autoridades pueden optar por una serie de situaciones diversas a las anteriores.

La legislación de Michoacán sólo prevé su aceptación y cumplimiento y, no ser aceptadas o cumplidas; la Coordinación de Orientación Legal, Quejas y Seguimiento, de entre otras funciones se encarga de dar seguimiento a los trámites relativos al cumplimiento de las recomendaciones.<sup>148</sup>

Así, al 31 de diciembre del año 2020, en el año 2017 de un total de 90 recomendaciones, 79 fueron cumplidas, 11 publicadas y 1 en trámite; en el 2018 de un total de 75 recomendaciones, 60 fueron cumplidas, 15 publicadas y 0 en trámite; para el 2019, de un total de 81 recomendaciones, 57 fueron cumplidas, 6 publicadas y 18 en trámite; mientras que del año 2020, de un total de 46 recomendaciones, 7 han sido cumplidas, 2 publicadas y 37 en trámite.

Aunque aparentemente hay un mayor porcentaje de recomendaciones cumplidas, el personal de la CEDH Michoacán refirió que uno de los principales puntos establecidos en las recomendaciones son solicitudes al Órgano Interno de Control respectivo, para que dar inicio a un procedimiento de responsabilidad y, otra medida el establecimiento de amonestación pública o privada a la autoridad o servidor público de que se trate. Haciendo saber que en su momento por acuerdo

---

<sup>148</sup> H. Congreso del Estado, “Ley de la Comisión Estatal...”, artículo 60, fracción IV.

del Presidente de la CEDH Michoacán, existía un acuerdo en el que una vez abierto el procedimiento de responsabilidad, se tenía por cumplida la recomendación. Circunstancia que por demás parece fuera de la realidad.

Además de no haber mayor problema en el pronunciamiento de una amonestación pública o privada.

El hecho es que no todas las recomendaciones constan de un solo punto o medida para la restitución de sus derechos, y, en atención a esta situación el Reglamento Interior de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán establece:

Artículo 106. El Director reportará al Presidente, cuando éste lo solicite, el estado de las recomendaciones de acuerdo con las siguientes:

- I. Recomendaciones no aceptadas;
- II. Recomendaciones aceptadas con prueba de cumplimiento total;
- III. Recomendaciones aceptadas con prueba de cumplimiento parcial;
- IV. Recomendaciones aceptadas sin prueba 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; y,
- VIII. Recomendaciones aceptadas cuyo cumplimiento reviste características peculiares.

De forma general se entiende que las recomendaciones se aceptan o no se aceptan, pero en la mayoría de los casos cuando estas no son aceptadas, puede haber circunstancias que no permiten considerar un cumplimiento satisfactorio.

Los panoramas pueden ser diversos, existe la posibilidad de que las recomendaciones sean aceptadas, pero sin cumplir los puntos; pueden ser aceptadas y cumplir sólo parcialmente algunos puntos o medidas de restitución de derechos; o, en el mejor de los casos pueden ser aceptadas y cumplidas en su totalidad.

Pero, por otro lado está el rechazo. Recordando una de las características

de las recomendaciones, la publicidad es la sanción moral que reciben los servidores públicos o autoridades que no aceptan las recomendaciones; de los datos establecidos con anterioridad, del año 2017 al 2020 se publicaron 34 recomendaciones por falta de aceptación y cumplimiento.

#### 4.4. *Efectos de las recomendaciones de derechos humanos*

El efecto general de las recomendaciones es restituir al gobernado los derechos violados; sin embargo de atendiendo a la naturaleza de las recomendaciones, de entre sus efectos podemos encontrar: establecer acciones que las autoridades responsables de violar un derecho humano, deben realizar, ya sea para corregir, restituir, subsanar, proteger y/o respetar los derechos humanos.

A consideración de la CNDH, “las recomendaciones constituyen una enérgica solicitud a la autoridad para que se brinde la adecuada atención a la víctima, de tal forma que le permita restituir su situación al estado en el que se encontraba antes de sufrir el daño.”<sup>149</sup>. Se trata solo de un llamado dirigido a la autoridad cuyo efecto principal es la restitución del derecho violado.

Del análisis de las recomendaciones emitidas por la CEDH Michoacán, el apartado de su estructura denominado Recomendación, establece las acciones que se encomiendan a la o las autoridades responsables tales como dar vista a alguna autoridad diversa o superior jerárquico para dar inicio a investigaciones correspondientes; diseñar e impartir cursos de capacitación en las materias del derecho que fue afectado y en su caso de concientización sobre los derechos humanos; adopción de medidas para prevenir la repetición de violaciones de derechos humanos; vista a la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Víctimas para garantizar su derecho a acceder a una reparación integral por el daño ocasionado; garantías de no repetición; vista al órgano Interno de Control de la dependencia que se trate, para iniciar un procedimiento de investigación y en su caso sanción de conformidad con la Ley de Responsabilidades Administrativas del

---

<sup>149</sup> CNDH, “Recomendaciones”...

Estado de Michoacán; entre otras más.

Con el establecimiento de medidas adecuadas y pertinentes al caso específico y concreto que se trate, el efecto de las recomendaciones es generar que a través de diversas acciones, la autoridad responsable corrija su actuar ante la violación comprobada de los derechos humanos.

Se busca que de alguna forma se subsane la acción u omisión que generó la violación de los derechos a los quejosos, y así, restituir en los casos procedentes, los derechos humanos violados.

Así, el Reglamento Interior de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán establece:

“Artículo 102...

III. Las recomendaciones específicas, entendidas como las acciones solicitadas a la autoridad para que repare la violación a los derechos humanos y, en su caso, instruya el procedimiento que permita sancionar a los responsables.”

Corolario de lo anterior, el principal efecto de las recomendaciones de derechos humanos es establecer medidas y acciones dirigidas a las autoridades responsables de la violación de derechos humanos, para reparar o restituir los derechos humanos que fueron violados.

#### *4.5. Implementación de un mecanismo o instrumento que fortalezca o comprometa el cumplimiento de las recomendaciones de derechos humanos*

De acuerdo con los datos obtenidos, la regulación actual de la normativa referente a las recomendaciones en Michoacán, no ha sido suficiente para que las autoridades y servidores públicos las acaten o las acepten.

La publicidad de las recomendaciones como sanción para quienes hacen caso omiso de ellas, se muestra insuficiente para lograr una aceptación y cumplimiento, por lo que ha resultado un instrumento incapaz para alcanzar ese fin.

Asimismo, al carecer de fuerza coercitiva, el peso moral de las

recomendaciones, no ha logrado incidir en el cumplimiento por parte de las autoridades. Aun cuando el peso moral de las recomendaciones radica en una obligación o imposición social, las que de no ser cumplidas, provocarían una mala percepción de la sociedad por tratarse de normas socialmente impuestas, ha quedado sin efectos en la actualidad.

El hecho de que la decisión de aceptar y cumplir las recomendaciones dependa solo de la voluntad de las autoridades, sin la imposición de una sanción coercitiva o vinculatoria, ha demeritado la función de los órganos no jurisdiccionales, en este caso de los organismos protectores de los derechos humanos, no obstante que sus funciones nacen de la Constitución y son reguladas por leyes secundarias que siguen el proceso de una norma de producción jurídica, así pues, no existe motivo para desvirtuar su función y para no cumplir las recomendaciones, pues como se señaló en apartados anteriores, se forman a través de un riguroso proceso sustentado, fundado y motivado; además de olvidar que las autoridades en todo momento deben cumplir y respetar la ley aunque ésta no los obligue. El hecho de no aceptar o no cumplir una recomendación de derechos humanos por no ser vinculatoria, solo deja entrever la falta de sensibilidad y respeto a los valores y principios con los que debe vivir una sociedad.

Ante el incumplimiento por parte de la autoridad para acatar las recomendaciones de derechos humanos, la única sanción es la crítica y el sometimiento al escrutinio social. Sanción que no ha trascendido o influido en las autoridades o servidores públicos.

Por lo anterior, no hay duda en la necesidad de implementar un instrumento o mecanismo que ayude al fortalecimiento de las recomendaciones, así como a comprometer el cumplimiento de las mismas.

## **Conclusiones**

1. Del estudio de las recomendaciones de derechos humanos emitidas por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán, se concluye que existe un porcentaje importante de cumplimiento de las recomendaciones. Sin embargo, al realizar un análisis general sobre los factores que determinan su cumplimiento, el seguimiento correspondiente y el contenido de las mismas, la aceptación y cumplimiento apuntan a que las autoridades que se encontraron responsables de la violación de derechos cumplen, sin mayor problema ni dilación, sólo aquellas recomendaciones que no requieren más que de un trámite sencillo, como diseñar e impartir cursos de derechos humanos y de capacitación, dar vista a alguna autoridad o superior jerárquico.

Es decir, la hipótesis quedó demostrada parcialmente, porque aunque el estudio arrojó que hay un alto porcentaje de recomendaciones cumplidas, el estatus de cumplimiento se presenta solo en recomendaciones en las que basta iniciar un proceso en el que se le dé vista al Órgano Interno de Control correspondiente y en las que no se requiere esfuerzos extraordinarios por parte de las autoridades a las que se les dirige.

Además se destaca que de entre las recomendaciones que se han emitido desde el año 2017, hay un atraso considerable en su cumplimiento, las cuales en ocasiones son archivadas por su falta de cumplimiento.

2. Es innegable la importancia que los derechos humanos han adquirido en el Estado Constitucional de Derecho. Pero no basta reconocerlos: garantizarlos, salvaguardarlos, protegerlos y restituirlos, son tareas y obligaciones que las autoridades deben cumplir cabalidad.

3. Los organismos protectores de derechos humanos en México y Michoacán mantienen la esencia y características de la figura del Ombudsman, ahora

denominada Ombudsperson. Son órganos comprometidos con los gobernados ante una violación de sus derechos humanos. Su función primordial, además de promover el respeto a los derechos humanos, es conocer de quejas presentadas por violaciones a sus derechos humanos. En caso de comprobar los hechos, emiten recomendaciones dirigidas a las autoridades.

4. Las recomendaciones de derechos humanos no son sentencias. Sus principales características son ser públicas y no vinculatorias, por lo que se ubican dentro de mecanismos no jurisdiccionales de protección de derechos, al ser función de un órgano constitucional autónomo –la Comisión Estatal de Derechos Humanos Michoacán-. Tienen como finalidad establecer la responsabilidad de una autoridad por violar derechos humanos, son documentos que contienen una conclusión obtenida de un análisis jurídico riguroso, razonado, fundado y argumentado.

5. Del análisis de las recomendaciones de derechos humanos emitidas desde el año 2017 al 2020, los principales derechos violados son el derecho a la legalidad, a la seguridad jurídica y personal, a la vida, al acceso a una adecuada administración y procuración de justicia, a no ser sometido a penas o tratos crueles, inhumanos y degradantes, y el uso indebido de la fuerza pública. Las principales autoridades que recibieron recomendaciones fueron la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de Justicia en el Estado (ahora Fiscalía General del Estado) y Ayuntamientos.

6. En Michoacán no se aceptan ni se cumplen la totalidad de las recomendaciones. Aunque haya un porcentaje alto de cumplimiento, la información obtenida demuestra que el “estatus de cumplimiento” puede llegar a darse tan sólo con la apertura de un procedimiento de responsabilidad por parte del Órgano Interno de Control competente.

7. Al menos, en el periodo estudiado, se han publicado 34 recomendaciones por falta de aceptación y cumplimiento. La sola emisión de las recomendaciones no garantiza la restitución o resarcimiento de los derechos que han sido violados a los gobernados.

8. Considerar la propuesta de algunos estudiosos del tema, consistente en hacer de las recomendaciones un mecanismo coercitivo, desvirtúa su naturaleza.

9. La regulación jurídica actual, que de forma gramatical y literal hacen de los artículos 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 96 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, dan pie a que las autoridades no se vean comprometidas con la aceptación y cumplimiento de las recomendaciones, al establecer expresamente su falta de vinculatoriedad.

10. Como resultado del análisis comparativo del alcance normativo de las recomendaciones de derechos humanos en las entidades federativas, concluimos que los órganos protectores de derechos humanos en Ciudad de México, Oaxaca y Veracruz tienen facultades más amplias. Destacan atribuciones tales como el acompañamiento de esas Comisiones en juicios para la defensa de los derechos humanos, promover juicios para la protección de los derechos humanos por incumplimiento de las recomendaciones de derechos humanos y legitimación de la Comisión para participar en juicios en los casos de violaciones de lesa humanidad o violaciones graves a los derechos humanos.

11. Con los datos obtenidos de esta investigación, es posible reflexionar en futuras investigaciones sobre el engrosamiento de la burocracia estatal en cuanto a la protección a los derechos humanos. En el ámbito jurisdiccional contamos con el Juicio de Amparo, instrumento protector por excelencia de los derechos humanos; de ahí que la reflexión verse sobre la eficacia y principalmente sobre la necesidad real de los órganos protectores de derechos humanos en el ámbito no jurisdiccional. Y sobre la realidad del funcionamiento de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado, en cuanto a fidelidad de sus características políticas, es decir, si realmente se trata de un órgano autónomo y apartidista.

11. No obstante lo anterior, la materia de este trabajo de investigación lleva a considerar la necesidad de fortalecer el cumplimiento de las recomendaciones, buscando la forma de comprometer a las autoridades o funcionarios a la aceptación y efectivo cumplimiento.

## PROPUESTA

### **Hacia una propuesta que fortalezca las recomendaciones emitidas por la comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán, como medio no jurisdiccional de protección de los derechos humanos ante una vulneración de ellos por parte de alguna autoridad administrativa del Estado de Michoacán**

La finalidad de esta propuesta, no es hacer vinculatorias las recomendaciones de derechos humanos como una forma de fortalecimiento, pues esto traería como consecuencia viciar su naturaleza, además de ser algo no funcional, pues para eso existe el Juicio de Amparo.

Entonces, derivado del análisis de la normativa de las entidades federativas, la propuesta para fortalecer las recomendaciones de derechos humanos emitidas por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos Michoacán (CEDH), consiste en crear un juicio jurisdiccional competencia del Poder Judicial del Estado, para que así como las entidades federativas estudiadas en el capítulo 3, las recomendaciones puedan contar con un instrumento o mecanismo que propicié que los servidores públicos o autoridades a las que se les emita una recomendación, puedan considerar su aceptación y cumplimiento de forma voluntaria.

Este juicio se propone para que la CEDH Michoacán pueda promover un juicio para lograr el cumplimiento de las recomendaciones por violaciones graves a derechos humanos y/o dar acompañamiento a las víctimas de violaciones de derechos humanos, para que estos puedan acceder a la justicia.

Con un juicio de esta naturaleza, los funcionarios públicos o autoridades, quedarían conminados a la aceptación y cumplimiento de las recomendaciones para no atravesar por un proceso en el que con mayor seguridad pueda emitir una

sentencia condenatoria de cumplimiento.

De tal suerte que este mecanismo o instrumento será una posibilidad adicional a cumplir con las recomendaciones de derechos humanos, además de justificar su negativa, dar vista a su superiores jerárquicos, poder ser llamados ante el Congreso a exponer y justificar su negativa; la sanción no solo sería la publicidad de su negativa y el escrutinio social sino también la posibilidad de ser llamado a juicio.

La propuesta también puede entenderse como un reflejo de la actuación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual también emite recomendaciones a los Estados parte y en su caso somete al no ser aceptadas o cumplidas, somete el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

## Apéndice

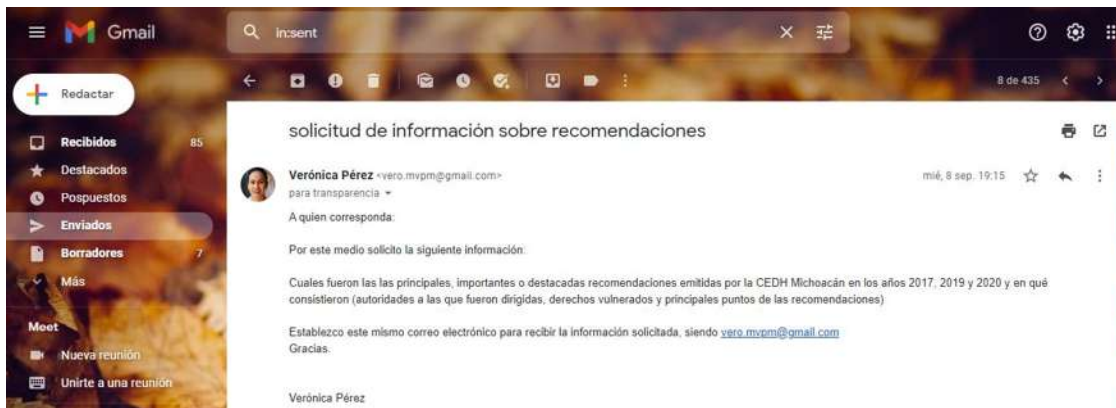
### Solicitud de información dirigida al Poder Judicial de la Ciudad de México



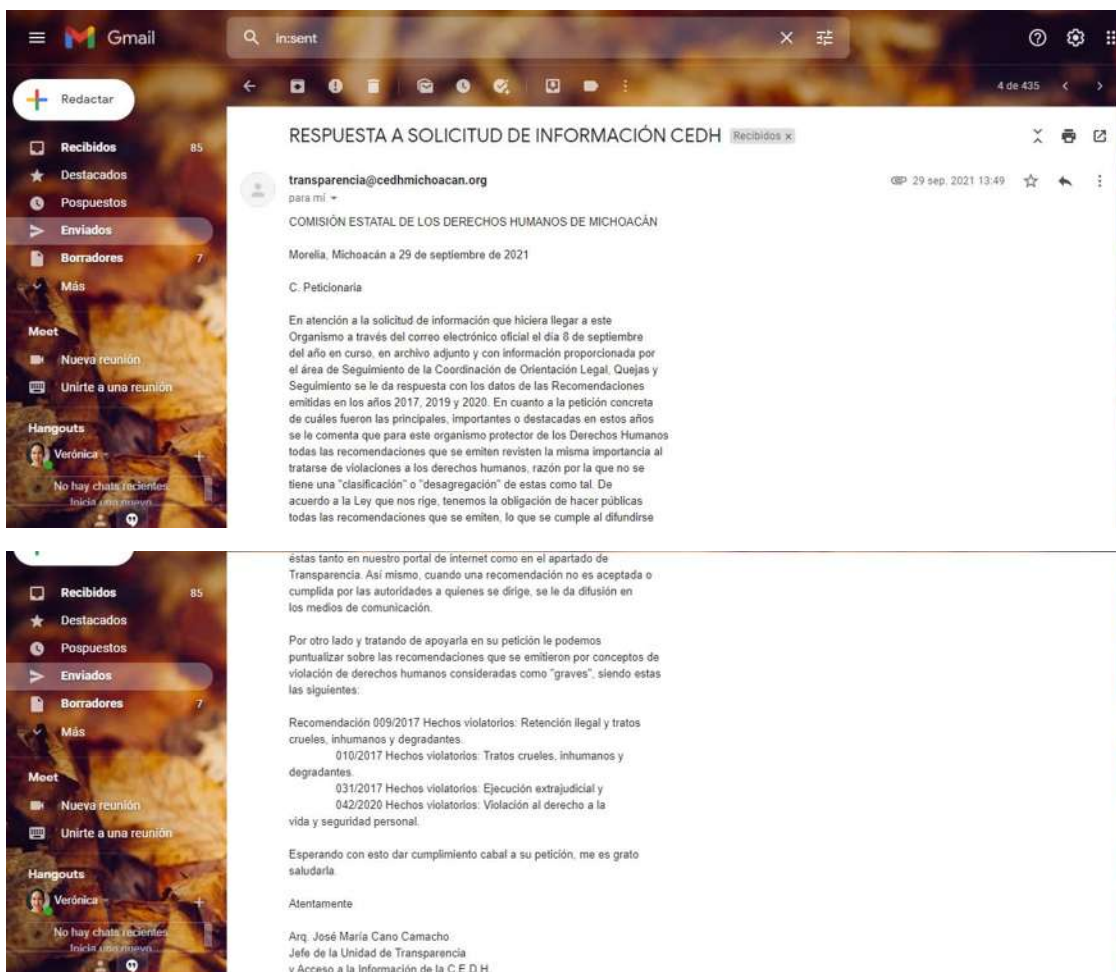
**Respuesta** a solicitud de información dirigida al Poder Judicial de la Ciudad de México. Identificada con número de folio 6000000177021 de la Plataforma Nacional de Transparencia, en documento adjunto signado por el Lic. José Alfredo Rodríguez Báez, Director de la Unidad de Transparencia del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México.



## Solicitud de información dirigida a la Comisión Estatal de los Derechos Humanos Michoacán



**Respuesta** a solicitud de información dirigida a la Comisión Estatal de los Derechos Humanos Michoacán, a través de correo electrónico con documento adjunto signado por la Lic. Selene Laris López, Jefa del Área de Seguimiento de Recomendaciones, en ausencia del Coordinador de Orientación Legal, Quejas y Seguimiento.



## Solicitud de información dirigida al Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave



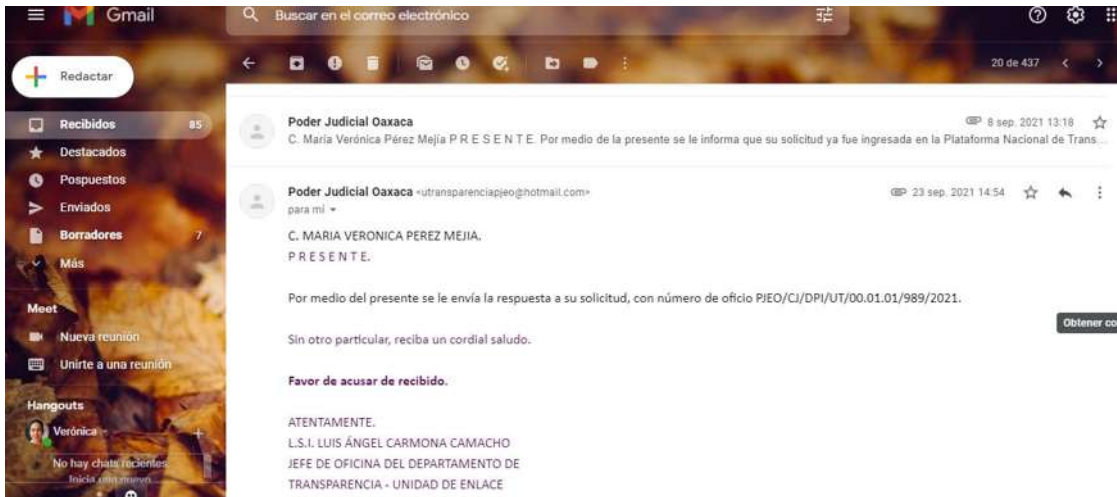
**Respuesta** a solicitud de información dirigida al Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, recibida mediante correo electrónico en documento adjunto signado por el Mtro. Daniel Guillermo Aguilar García, Titular de la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Poder Judicial de Veracruz.



## Solicitud de información dirigida al Poder Judicial del Estado Oaxaca



**Respuesta** a solicitud de información dirigida al Poder Judicial del Estado de Oaxaca, recibida mediante correo electrónico y archivo adjunto signado por la Dra. Gregoria Hortensia Castellanos Chávez, Magistrada Presidenta de la Sala Constitucional y Cuarta Sala Penal.



## Fuentes de Información

### *Bibliográficas*

- ACUÑA LLAMAS, Francisco Javier, *El Ombudsman contemporáneo. Entre la fidelidad al origen y el experimentalismo institucional*, México, H. Cámara de Diputados/ Fundación Konrad Adenauer/ CNDH/ CEDH Zacatecas/ Miguel Ángel Porrúa, 2005.
- ALFONZO JIMÉNEZ, Armando, “El Ombudsman en México: El sistema nacional de protección no jurisdiccional de los derechos humanos más grande del mundo”, en Carbonell Sánchez, Miguel, *et. al.* (Coords.) Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Derechos humanos t. V, Vol. I, México, UNAM-IJU, 2015.
- ÁLVAREZ ICAZA LONGORIA, Emilio, “La experiencia de la Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal en materia del daño por violaciones a los derechos humanos”, en García Ramírez, Sergio e Islas de González Mariscal, Olga (coords.), *Foro sobre justicia penal y Justicia para adolescentes*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2680/6.pdf>.
- Área de Educación Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, *Manual sobre documentación de violaciones a los derechos humanos*, México, Centro Prodh, 2018.
- AVEYTUA OÑATE, Enrique, “El destinatario de la ley: El servidor público y sus características”, en Salinas Narváez, Javier y Rosales Ávalos Eliseo (coords.), *Servicio civil de carrera en México*, México, Grupo parlamentario

- del PRD. Cámara de Diputados Congreso de la Unión LIX Legislatura, 2004, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3488/13.pdf>.
- BÁEZ CORONA, José Francisco, “Eficacia de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México y la reforma constitucional de 2011”, *Una voz pro persona*, Ref., <https://cdigital.uv.mx/bitstream/handle/123456789/36328/vozppn1p31.pdf;jsessionid=72D290427D9E4048EC2D82F8EA025886?sequence=1>.
- BIELSA, Rafael, *Derecho administrativo*, t. III, 6ª ed., La Ley, 1964, citado en Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo 2do curso*, 5ª ed., México, Oxford, 2014.
- BOSADA RAMÍREZ, David, “Incorporación de las normas internacionales de derechos humanos a las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, *Los instrumentos de protección regional e internacional de los derechos humanos*, México, UNAM.IIJU, 2004.
- BRITO MELGAREJO, Rodrigo y GUERRERO GALVÁN, Luis René, *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a 100 años de reformas*, t. II, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.
- CABALLERO GONZÁLEZ, Edgar S., *Curso básico de derecho procesal constitucional*, México, Centro de Estudios Carbonell.
- CANASI, José, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1981, citado por Aveytua Oñate, Enrique, “El destinatario de la ley: El servidor público y sus características”, en Salinas Narváez, Javier y Rosales Ávalos Eliseo (coords.), *Servicio civil de carrera en México*, México, Grupo parlamentario del PRD. Cámara de Diputados Congreso de la Unión LIX Legislatura, 2004, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3488/13.pdf>.
- CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM-CNDH, 2006.
- \_\_\_\_\_, “Apuntes para una teoría de la Constitución”, en Ferrer MacGregor, Eduardo y Acuña Juan Manuel (Coords.), *Curso de derecho procesal constitucional*, 2ª ed., México, Porrúa-Universidad Panamericana, 2014.

- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, 2ª ed., México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.
- CARPIZO, Jorge, “Algunas reflexiones sobre el Ombudsman y los derechos humanos”, en Carmona Tinoco, Jorge Ulises (coord.), *La vinculación entre los derechos humanos y los derechos universitarios. Homenaje al Dr. Jorge Carpizo Mac-Gregor*, México, UNAM, 2013, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3988/14.pdf>.
- CARPIZO, Jorge, *Derechos humanos y Ombudsman*, 3ª ed., México, Porrúa, 2003.
- CASTAÑEDA, MIREYA, *El principio pro persona. Experiencias y expectativas*, 2ª ed., México, CNDH, 2018.
- Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, *Manual sobre documentación de violaciones a los derechos humanos*, México, Centro Prodh, 2018.
- DE DIENHEIM BARRIGUETE, Cuauhtémoc Manuel, “Antecedentes y evolución de la protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México: una función mediadora”, en Flores Velázquez, Rocío Victoria Alejandra et. al., *La construcción de la cultura de la paz. Retos y avances desde la mediación multidisciplinar*, México, Tirant lo Blanch, 2021.
- \_\_\_\_\_, “El sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México. Retos y perspectivas de los organismos o comisiones locales de derechos humanos”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Uribe Arzate, Enrique, Coord., *Derecho Procesal Constitucional Local. Nuevas Expresiones a la Luz del Paradigma de los Derechos Humanos. Una Guía Práctica*, México, Porrúa, 2014.
- \_\_\_\_\_, “Consideraciones sobre la protección no jurisdiccional de los derechos humanos y la figura del Ombudsman en México”, en Ferrer Mac Gregor, Eduardo, et. al. (Coords), *Derecho Procesal Constitucional en perspectiva histórica. A 200 años del tribunal de Ario de Rosales t.I*, México, UNAM-IIJU-Poder Judicial del Estado de Michoacán, 2018.

- DE LA OLIVA SANTOS, Andrés, “La Jurisdicción y los órganos jurisdiccionales”, archivo electrónico <https://www.cerasa.es/media/areces/files/book-attachment-2083.pdf> el día 08 de febrero 2021.
- DE LOS SANTOS MORALES, Adriana, *Derecho administrativo I*, Estado de México, Red tercer milenio, 2012.
- El significado actual de la Constitución*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones jurídicas, Serie G, estudios doctrinales, Núm. 195, 1998.
- FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, “Derechos humanos y Ombudsman en México”, en *Problemas actuales del derecho constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/883/14.pdf>.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 4ª ed., Fernández Ciudad, S.L., Trotta, 2004.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y ACUÑA Juan Manuel (Coords.), *Curso de derecho procesal constitucional*, 2ª ed., México, Porrúa-Universidad Panamericana, 2014.
- FIX ZAMUDIO, Héctor y FIX FIERRO, Héctor, *Las recomendaciones generales de la Comisión Nacional de los derechos humanos*, 2ª ed., IJU-UMAN-CNDH, México, 2019
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Artículo 102, apartado B, de la Constitución federal mexicana. Constitucionalización del Ombudsman en el ordenamiento mexicano”, en *La modernización del derecho constitucional mexicano. Reformas constitucionales 1990-1993*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/204/7.pdf>.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 40ª ed., México, Porrúa, 2000.
- GARCÍA BECERRA, José Antonio, *Los medios de control constitucional en México*, Culiacán, Sinaloa, Supremo Tribunal de Justicia, 2001.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio e ISLAS DE GONZÁLEZ MARISCAL, Olga (coords.), *Foro sobre justicia penal y Justicia para adolescentes*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.

GIL RENDÓN, Raymundo, *El Ombudsman en el derecho constitucional comparado*, México, McGraw-Hill, 2002.

\_\_\_\_\_, “El estado constitucional de derecho y los derechos humanos”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (Coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho, t. XI, Justicia, federalismo y derecho constitucional*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, México, D.F. <https://www.tfja.gob.mx/investigaciones/historico/pdf/estadoconstitucionaldederechoylosderechoshumanos.pdf>.

GUASTINI, Ricardo, *Estudios de teoría constitucional, Doctrina Jurídica contemporánea*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, [https://issuu.com/ultimosensalir/docs/estudios\\_de\\_teor%C3%ADa\\_constitucional\\_-\\_riccardo\\_guast](https://issuu.com/ultimosensalir/docs/estudios_de_teor%C3%ADa_constitucional_-_riccardo_guast).

HIRALES MORÁN, Gustavo A., México: ajustando cuentas con la historia (justicia transicional fallida), 2017, CNDH, México.

ISLAS COLÍN, Alfredo y Marco Antonio, “El Ombudsman: control no jurisdiccional y protección de derechos humanos” en Cisneros Farías, Germán. *et al.* (Coords), *Ombudsman local. Segundo Congreso Iberoamericano del Derecho Administrativo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2359/12.pdf>.

LARA PONTE, Rodolfo, *Los derechos humanos en el Constitucionalismo Mexicano*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/161/4.pdf>.

LOCKE, John, *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, Tecnos, consultado el 21 de mayo 2020.

LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro (coord.), *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.

MADRAZO, Jorge, *El Ombudsman criollo*, México, Academia Mexicana de

- Derechos Humanos, 1996, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/18222.pdf>.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho administrativo 1er curso*, 6ª ed., México, Oxford, 2012.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Diccionario de derecho administrativo y burocrático*, México D.F., OXFORD, 2008.
- Mejía Mora, Uble, Comisión Estatal de los Derechos Humanos Michoacán, “Informe Anual de Actividades 2019-2020” Morelia, 2010
- NARRO LOBO, Joaquín, *Autonomía de los organismos públicos de derechos humanos*, México, CNDH, 2019, <http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/Autonomia-organismos.pdf>.
- OLIVOS CAMPOS, José René, *Los derechos humanos y sus garantías*, 3ª ed., México, Porrúa, 2013.
- OVALLE FAVELA, José, *Teoría General del Proceso*, 5ta. ed., México, OXFORD, 2001.
- PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique, *Derechos humanos. Estado de derecho y constitución*, 8ª ed. Madrid, Tecnos, 2003.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*.
- RODRÍGUEZ MORENO, Alfonso, *Algunos conceptos fundamentales para el nacimiento de los derechos humanos: Fernando Vázquez de Menchaca*, 2ª ed., México, CNDH, 2016.
- RUIZ PARRA, Emiliano, *El 68: Una historia oral más allá de Tlatelolco*, Instituto Belisario Domínguez Senado de la República, 2018, México, <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4141/Historia68.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- SALINAS NARVÁEZ, Javier y ROSALES ÁVALOS, Eliseo (coords.), *Servicio civil de carrera en México*, México, Grupo parlamentario del PRD. Cámara de Diputados Congreso de la Unión LIX Legislatura, 2004.
- SERNA DE LA GARZA, José Ma. (coord.), *Contribuciones al derecho constitucional*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, “Liminar”, en Corzo Sosa, Edgar y Sandoval Vargas Graciela, *Criterios Jurídicos de las recomendaciones de la*

- Comisión Nacional de Derechos Humanos (1990-2005)*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2243/4.pdf>.
- \_\_\_\_\_, *Derechos humanos y su protección constitucional*, México, Porrúa, 2012.
- SERRATO LOZANO, Víctor Manuel, Comisión Estatal de los Derechos Humanos Michoacán, “Informe Anual de Actividades 2017”, Morelia, 2017.
- \_\_\_\_\_, Comisión Estatal de los derechos Humanos Michoacán, “Informe Anual de Actividades 2018” Morelia, 2018.
- \_\_\_\_\_, Comisión Estatal de los derechos Humanos Michoacán, “Informe Anual de Actividades 2019” Morelia, 2019
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 40ª ed., México, Porrúa, 2011.
- VALDÉS OSORIO Guadalupe, “Derechos humanos de las mujeres: Recomendaciones de la CNDH y propuestas legislativas”, *Atrévete a cambiar: a una cultura de igualdad sustantiva*, México, Colección CNDH, 2018.
- VALENCIA CARMONA, Salvador, “La comisión nacional de derechos humanos y el esfuerzo creador de Jorge Carpizo”, en Carbonell Sánchez Miguel. *et al.* (Coords), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*. Derechos Humanos, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, t. V, Vol. 2 <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3977/24.pdf>.
- WITKER VELÁZQUEZ, Jorge Alberto, *Juicios orales y derechos humanos*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

### *Hemerográficas*

- CABALLERO OCHOA, José Luis, “Los órganos constitucionales autónomos: Más allá de la división de poderes”, *Jurídica*. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana (ISSN 1405-0935) 2000, No. 30

pp. 153-173, <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/30/cnt/cnt7.pdf>.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Contra el abuso del poder la Comisión Nacional de los Derechos Humanos defiende y promueve tus derechos humanos*, 4ª ed., México, CNDH, 2016, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5044/3.pdf>.

\_\_\_\_\_, “Recomendaciones”, consultado en <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=119>.

\_\_\_\_\_, “Antecedentes de la CNDH”, consultado en <https://www.cndh.org.mx/cndh/antecedentes-cndh.CNDH>, “Recomendaciones”, consultado en <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=119>.

CRUZ SOTO, Luis Antonio, “El concepto del poder en la administración” *contaduría y Administración* 58 (4), octubre-diciembre 2013: 39-57, Dialnet, p. 41-42.

CHACÓN HERNÁNDEZ, David, Masacre de 1968. “Culto a la impunidad y la persistente violación a los derechos humanos”, <https://www.redalyc.org/pdf/3050/305024673004.pdf>, sección Artículos de investigación, departamento de derecho, UAM-A, Grupo de derechos Humanos y marginalidad. pp. 395 -410.

DEL CASTILLO TRONCOSO, Alberto, “El movimiento estudiantil de 1968 narrado en imágenes Sociológicas”, vol. 23, núm. 68, septiembre-diciembre, 2008, pp. 63-114 Universidad Autónoma Metropolitana Distrito Federal, México, <https://www.redalyc.org/pdf/3050/305024673004.pdf>

GIL RENDÓN, Raymundo, “Sistemas de protección jurisdiccional y no jurisdiccional de los derechos humanos en México”, *Revista de investigación Jurídica-Técnico Profesional, Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa*, Tribunal Federal de Justicia Administrativa, México, <https://www.tfja.gob.mx/investigaciones/historico/abstractrev7raymundogilrendon.html>.

GONZÁLEZ PÉREZ, Luis Raúl. “El sistema no-jurisdiccional de protección de los

- derechos humanos en México". Rev. IUS, Puebla, v. 5, n. 28, p. 99-122, dic. 2011.
- MEJÍA MORA, Uble, Comisión Estatal de los Derechos Humanos Michoacán, "Informe Anual de Actividades 2019-2020" Morelia, 2010.
- MENDOZA GARCIA, Jorge. "La tortura en el marco de la guerra sucia en México: un ejercicio de memoria colectiva". Polis [online]. 2011, vol.7, n.2 [citado 2021-08-20], pp.139-179, [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-23332011000200006&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-23332011000200006&lng=es&nrm=iso), ISSN 2594-0686.
- MOLINA FUENTES, Mariana Guadalupe, "El conflicto cristero en México: el otro lado de la revolución", Centro de Estudios sociológicos del Colegio de México, Revista de Historia y Religión 4 (2014) 163-188, ISSN 2250-5377, El conflicto Cristero en México - Dialnet<https://dialnet.unirioja.es>.
- NACIONES UNIDAS, OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LOS DERECHOS HUMANOS, "Los órganos de los derechos humanos", <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Oficina del Alto Comisionado para los derechos humanos, "¿Qué son los derechos humanos?", consultado en: <https://www.ohchr.org/sp/issues/pages/whatarehumanrights.aspx>.
- \_\_\_\_\_, Consejo de Derechos Humanos, "Examen Periódico Universal", consultado el día 10 de marzo de 2021 en <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx>.
- Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de los derechos humanos, "Seguimiento de recomendaciones", <https://www.oas.org/es/cidh/actividades/seguimiento/default.asp>.
- POGGE, Thomas, "¿Estamos violando los derechos humanos de los pobres del mundo?" Eidos: Revista de Filosofía de la Universidad del Norte, vol. 2012, núm. 17, julio-diciembre, 2012, disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/854/85425445001.pdf>.
- RAMÍREZ PADILLA, Marco Fabrizio (Coord.), "La guerra de religión en México (1926-1929)", Palabra de Clío historiadores mexicanos, México, 2014,

[http://www.palabradeclio.com.mx/src\\_pdf/la\\_guerra\\_de\\_religion\\_en\\_Mexico\\_interiores.pdf](http://www.palabradeclio.com.mx/src_pdf/la_guerra_de_religion_en_Mexico_interiores.pdf).

RODRÍGUEZ ALCOCER, Adrián y Bartolini Esparza, Marcelo, "Las recomendaciones de los organismos internacionales como herramientas de presión política", *Derecho Público Iberoamericano*, N°5, pp. 231-249, octubre.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*  
<https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis>.

VÁZQUEZ PARADA, Lourdes Celina, "La narrativa de la guerra cristera". *Sincronía*, núm. 66, julio-diciembre, 2014, pp. 132-147 Universidad de Guadalajara, México, <https://www.redalyc.org/pdf/5138/513851572009.pdf>

### *Legisgráficas*

Constitución Política de la Ciudad de México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Aguascalientes.

Constitución Política del Estado de Baja California Sur.

Constitución Política del Estado de Campeche.

Constitución Política del Estado de Chiapas.

Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Constitución Política del Estado de Durango.

Constitución Política del Estado de Hidalgo.

Constitución Política del Estado de Jalisco.

Constitución Política del Estado de Sinaloa.

Constitución Política del Estado de Sonora.

Constitución Política del Estado de Tamaulipas.

Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato.  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit.  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro.  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí.  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco.  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán.  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.  
Convención Americana sobre Derechos Humanos.  
Ley de Control Constitucional del Estado de Nayarit.  
Ley de Control Constitucional del Estado de Tlaxcala.  
Ley de Control Constitucional para el Estado de Tamaulipas.  
Ley de Control Constitucional Reglamentaria del Artículo 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco.  
Ley de Derechos Humanos del Estado de Tabasco.  
Ley de Justicia Constitucional del Estado de Querétaro.  
Ley de Justicia Constitucional Local para el Estado de Coahuila de Zaragoza.  
Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán.  
Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes.  
Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche.  
Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.  
Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos.  
Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla.

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo.

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas.

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán.

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas.

Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango.

Ley de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo.

Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco.

Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí.

Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala.

Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Querétaro.

Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos para el Estado de Veracruz-Llave.

Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California.

Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California Sur.

Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chiapas.

Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua.

Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo.

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Ley de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca.

Ley de la Sala Constitucional del Poder Judicial de la Ciudad de México, Reglamentaria del Artículo 36 de la Constitución Política de la Ciudad de México.

Ley Número 675 de Control Constitucional para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Ley Número 696 de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero.

Ley Orgánica de la Sala Constitucional del Poder Judicial de la Ciudad de México.

Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima.

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes.  
Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California.  
Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California Sur.  
Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Campeche.  
Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza.  
Ley Orgánica de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el  
Estado de Nayarit.  
Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de  
Sinaloa.  
Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chiapas.  
Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chihuahua.  
Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Coahuila.  
Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Colima.  
Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Durango.  
Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guanajuato.  
Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado Libre y Soberano de Guerrero.  
Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Hidalgo.  
Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco.  
Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México.  
Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México.  
Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Michoacán.  
Ley Orgánica del Poder Judicial de Morelos.  
Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Oaxaca.  
Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Puebla.  
Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro.  
Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo.  
Ley Orgánica Poder Judicial del Estado de Sonora.  
Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Sinaloa.  
Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tabasco.  
Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tamaulipas.  
Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala.

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.  
Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán.  
Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Zacatecas.  
Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato.  
Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León.  
Ley que crea la Comisión Estatal De Derechos Humanos de Sonora.  
Ley Reglamentaria de la Fracción XV del Artículo 88 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato.  
Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.  
Ley Reglamentaria del Apartado B del Artículo 106 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.  
Ley Reglamentaria del Artículo 88 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.  
Ley Reglamentaria del Artículo 95 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León.  
Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos, <http://hrlibrary.umn.edu/instree/Sparisprinciples.pdf>.  
Reglamento Interior de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán.  
Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.  
Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.  
Semana Judicial de la Federación.