

Mirada Legislativa

Núm. 44, marzo de 2014

Reforma a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Resumen.

- El Pacto por México refiere en el Compromiso 25 realizar una reforma de Ley a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), a fin de armonizar la actual Ley con la reciente reforma constitucional. Además, el documento contempla otros compromisos en materia de derechos humanos, como la creación de una instancia federal para dar seguimiento a la reforma constitucional, una ley de reparación del daño, reglamentar el procedimiento para que un extranjero pueda ser expulsado del país y una nueva ley reglamentaria al artículo 29 constitucional.
- De acuerdo con datos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos durante 2012 aumentaron de forma considerable las violaciones a los derechos humanos, lo cual se agravó por la falta de condiciones para el ejercicio de las libertades y la ausencia de políticas públicas enfocadas al desarrollo de las personas, en especial de las que están en situación de vulnerabilidad, como las víctimas del delito, mujeres, población indígenas, migrantes, niñas, niños y quienes presentan alguna discapacidad.
- Según la CNDH las violaciones a los derechos humanos más comunes en México durante 2012 fueron: prestar indebidamente el servicio público; faltar a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos o comisiones; la detención arbitraria; el trato cruel, inhumano o degradante; omitir proporcionar atención médica; entre otras.

Mirada Legislativa

Núm. 44, marzo de 2014

(...) Reforma a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

- La CNDH recibió alrededor de diez mil quejas durante 2012, de las cuales cerca de 47% (cuatro mil 781) fueron resueltas, en el entendido de que la autoridad asume la responsabilidad sobre las violaciones a los derechos humanos y adopta las medidas eficaces para su reparación.
- El año pasado, la CNDH emitió 93 recomendaciones, dirigidas en 125 ocasiones a 65 autoridades distintas. Cabe destacar que 11 fueron rechazadas.
- Algunas voces refieren que las estadísticas de derechos humanos en México están incompletas o no existen debido a que existen violaciones que no se denuncian.
- El Senado de la República aprobó en noviembre de 2013 una iniciativa que tiene por objeto precisar el procedimiento para la designación de un segundo periodo de los miembros del Consejo Consultivo de la CNDH.

Reforma a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) es un órgano de defensa ciudadana creado con la finalidad de resolver las quejas y omisiones violatorias de Derechos Humanos ocasionados por cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación. El origen de estos derechos se remontan a la Revolución Francesa de 1789; posteriormente, en Suecia surgió la figura del defensor del pueblo u “*ombudsman*”, cargo que fue incluido en la constitución de la nación escandinava en 1809 y que tenía entre sus funciones vigilar el cumplimiento de las leyes, supervisar su cumplimiento por parte de la administración pública y conocer las quejas de los gobernados por las acciones de sus autoridades. Además, el *ombudsman* debía garantizar que su institución fuese “un órgano público, autónomo, apolítico y apartidista”.¹

La Secretaría de Gobernación operó la Dirección General de Derechos Humanos (1989).² Desde 2002 la dependencia gubernamental cuenta con la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos a fin de coordinar los diferentes esfuerzos de la administración pública federal para dar seguimiento a este rubro. En nuestro país la CNDH inició operaciones el 28 de enero 1992 por decreto presidencial debido a la adición del párrafo B del artículo 102 constitucional. En tanto, la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de junio de dicho año.³ De acuerdo con la legislación, la CNDH es un órgano descentralizado y que tiene el objeto esencial la “protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano”.⁴ A partir de entonces la Ley de la CNDH ha tenido diez modificaciones, con las siguientes características:

- Reforma al artículo 9 fracción I a fin de que el Presidente de la CNDH sea ciudadano mexicano por nacimiento, que no adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos (DOF 23 de enero de 1998).

1 Cámara de Diputados. “*Ombudsman*”. *Diccionario universal de términos parlamentarios*. Disponible en: www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/o.pdf (fecha de consulta: 1 de octubre de 2013).

2 Página de internet de la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación. Disponible en: www.derechoshumanos.gob.mx/es/Derechos_Humanos/Antecedentes (fecha de consulta: 1 de octubre de 2013).

3 Secretaría de Gobernación. *Diario Oficial de la Federación*. 29 de junio de 1992. Disponible en: www.dof.gob.mx/index.php?year=1992&month=06&day=29 (fecha de consulta: 3 de octubre de 2013).

4 Cámara de Diputados. *Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos* (versión original). 29 de junio de 1992. Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lcndh/LCNDH_orig_29jun92_ima.pdf (fecha de consulta: 3 de octubre de 2013).

Mirada Legislativa

Núm.44

- Adición en el artículo 3; cambios en los artículos 6, 9, 10, 11, 14, 15, 17, 18, 19, 46 y 52; y se derogan los puntos IV y V del artículo 22. Estas disposiciones otorgan autonomía de gestión y presupuestal, facultades para recibir inconformidades en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones presentadas en los organismos equivalentes en las entidades federativas, características de cargo de Presidente de la Comisión y del Consejo, entre otros (*DOF* 26 de noviembre de 2001).
- Adición de la fracción XIV Bis en el artículo 6 para promover el seguimiento, evaluación y monitoreo en materia de igualdad entre mujeres y hombres (*DOF* 26 de enero de 2006).
- Reforma al artículo 75, que especifica que la CNDH contará con patrimonio propio y que el Gobierno Federal deberá proporcionarle los recursos materiales y financieros para su debido funcionamiento (*DOF* 6 de junio de 2006).
- Reforma y adición de los artículos 15, 52, 72 y 73 referentes a las responsabilidades de los funcionarios de la CNDH (*DOF* 30 de junio de 2006).
- Reforma al artículo 48, que faculta a la CNDH a no entregar ninguna de sus pruebas a la autoridad a la cual dirigió una Recomendación o a algún particular (*DOF* 14 de diciembre de 2011).
- Reforma al párrafo primero del artículo 4 y al párrafo primero del artículo 5; se adiciona la fracción XV del artículo 6o; y se deroga la fracción III del artículo 7o; se adicionan las fracciones X y XI recorriéndose la siguiente fracción del artículo 15; y se adiciona un tercer párrafo con cuatro incisos al artículo 46, y un artículo 73 bis. Los cambios abarcan funciones de la CNDH y el procedimiento de las recomendaciones no aceptadas o cumplidas (*DOF* 15 de junio de 2012).
- Reforma al artículo 29 y adiciona una fracción VI, recorriéndose la actual en su orden al artículo 19, en el rubro de solicitud de informes al Presidente de la CNDH (*DOF* 23 de abril de 2013).
- Reforma la fracción XII del artículo 6 a fin de supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema de reinserción social del país mediante la elaboración de un diagnóstico anual sobre la situación que éstos guarden (*DOF* 10 de junio de 2013).

- Reforma el primer párrafo del artículo 27, a fin de que las quejas sean presentadas de forma oral, por escrito o por lenguaje de señas mexicanas, y podrá formularse por cualquier medio de comunicación eléctrica, electrónica o telefónica y a través de mecanismos accesibles para personas con discapacidad, además de no admitir comunicaciones anónimas (DOF 10 de junio de 2013).

- Adición por el que se adiciona un último párrafo al artículo 17 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (DOF 7 de noviembre de 2013).⁵

La propuesta incluida en el Pacto por México está plasmada en el Compromiso 25, que refiere: “se adecuará la actual ley para que sea consistente con la reciente reforma Constitucional”.⁶ Si bien no especifica los cambios a la legislación de la CNDH, otros compromisos del documento abordan tópicos en materia de los derechos humanos tales como:

- Creación inmediata de una instancia federal que permita dar seguimiento a la instrumentación de la reciente reforma en materia de derechos humanos (Compromiso 21).

- Ley de Reparación del Daño (Compromiso 22).

- Ley Reglamentaria del Artículo 29 Constitucional (Compromiso 23).

- Ley Reglamentaria del Artículo 33 Constitucional en materia de expulsión de extranjeros (Compromiso 24).

- Reformas en las Constituciones de los estados y del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (Compromiso 26).

- Ley de Atención a Víctimas (Compromiso 27).

- Ley sobre el uso legítimo de la fuerza pública (Compromiso 28).

- Fortalecimiento los mecanismos de protección de defensores de derechos humanos y periodistas (Compromiso 29).

⁵ Cámara de Diputados. *Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos* (página de reformas). Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lcndh/LCNDH_orig_29jun92_ima.pdf (fecha de consulta: 3 de octubre de 2013).

⁶ Presidencia de la República. *Pacto por México* (acuerdos). p. 5. Disponible en: www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-Par-M-Agxico-TODOS-los-acuerdos.pdf (fecha de consulta: 3 de octubre de 2013).

Mirada Legislativa

Núm.44

- Incluir la enseñanza sobre derechos humanos en la educación básica y media (Compromiso 31).
- Fortalecer el marco legal para atender con eficacia los actos de tortura, tratos crueles, inhumanos, degradantes, y la desaparición forzada (Compromiso 32).
- Cédula de Identidad Ciudadana y Registro Nacional de Población (Compromiso 33).⁷

Situación de los derechos humanos en México

El *Informe de Actividades 2012* de la CNDH informó que en ese año aumentaron de forma considerable las violaciones a los derechos humanos en nuestro país, además de que se registraron altos índices de impunidad y violencia, además de falta de condiciones para el ejercicio de las libertades y políticas públicas efectivas para la población en vulnerabilidad como víctimas del delito, niñas y niños, personas con discapacidad, migrantes, comunidades indígenas y las mujeres. Entre las cifras ofrecidas por la CNDH destacan: más de diez mil quejas recibidas, de las cuales 4 mil 781(47%) fueron resueltas, es decir, la administración pública asume la responsabilidad sobre las violaciones a los derechos humanos y adopta las medidas eficaces para su reparación. Además, la Comisión emitió 93 recomendaciones en 2012, las cuales fueron dirigidas en 125 ocasiones a 65 autoridades distintas. Sin embargo, en 11 casos fueron rechazadas.⁸

Por su parte, el gobierno federal refirió en el *Primer Informe de Gobierno 2012-2013* que se creará el Programa Nacional de Derechos Humanos 2013-2018, documento que será referente para los organismos de las entidades federativas. Además, la Secretaría de Gobernación (Segob) suscribió con 30 estados el Convenio Marco de Coordinación en Materia de Derechos Humanos, con las excepciones de Chihuahua y Veracruz. Entre las medidas reportadas están: creación de la Unidad Especializada en Búsqueda de Personas Desaparecidas, elaboración y distribución de la *Cartilla de Derechos que Asisten a las Personas en Detención* a más de 36 mil elementos que integran la Policía Federal, capacitación a 1,789 servidores públicos de la Policía Federal en actividades académicas sobre derechos humanos, firma de convenios de colaboración y diferentes foros y eventos, entre otros.⁹

⁷ *Ibidem*. pp. 4-7.

⁸ Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Informe de Actividades 2012. CNDH, México, 2013. p. 7. Disponible en: www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/anuales/2012_1.pdf (fecha de consulta: 3 de octubre de 2013).

⁹ Presidencia de la República. *Primer Informe de Gobierno 2012-2013*. México, 2013. pp. 111-115. (fecha de consulta: 3 de octubre de 2013).

Mirada Legislativa

Núm. 44

Diferentes opiniones acerca de la situación de los derechos humanos en México

Pese a los esfuerzos realizados por la CNDH y los gobiernos federal, estatales y municipales en materia de derechos humanos aún existen rezagos en la materia que no permiten el pleno desarrollo social. Ejemplo de esto son las observaciones realizadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en los casos de Rosendo Radilla Pacheco; caso González y campos algodonereros; desapariciones y violencia sexual y homicidios de mujeres en Chihuahua desde 1993, entre otros.¹⁰ Además, la CNDH emitió 44 recomendaciones, de las que “17 están dirigidas a autoridades de la Administración Pública Federal, 22 a autoridades de las entidades federativas y cinco a ambas”.¹¹

Otras voces difieren con los datos ofrecidos por organismos gubernamentales o la CNDH, tal como lo refiere el representante en México de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Javier Hernández Valencia, quien declaró “no hay un sistema que integre las denuncias por tortura en las 32 entidades. No sabemos en cuántas de ellas hubo intervención de personal médico que pudiera haber aplicado la herramienta del Protocolo de Estambul”.¹² De acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos México (ONU DH) informó que durante 2013 se han registraron diferentes sucesos violatorios como asesinatos de activistas y periodistas, maltrato a migrantes, ataques a mujeres, torturas en el proceso judicial e impunidad en la desaparición forzada de personas, entre otros.¹³ El representante de este organismo también declaró que “el país ve de cara con una exacerbación de hechos de violencia. Ese es el ciclo en el que vivimos: un momento de crisis”.¹⁴

Por su parte el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C. ha dado seguimiento a casos como el de mujeres en Atenco, Hugo Sánchez Ramírez, Israel Arzate, vivienda digna en Cuautitlán, campesinos ecologistas, defensores comunitarios del agua y delitos del pasado. Esta organización no gubernamental ha velado por el respeto a la dignidad humana desde 1988.¹⁵ Otra instancia de la sociedad civil que ha trabajado el tema es el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O.P. A.C. que realiza a cabo la campaña “Feminicidios ¡nunca más!” así como acciones urgentes en protección a defensores y personas en riesgo.¹⁶

¹⁰ *Ibidem*. pp. 115-116.

¹¹ Presidencia de la República. *Primer Informe...* p. 117.

¹² Luz María Rivera. “Datos sobre derechos humanos en México, incompletos: ONU”. *La Jornada*. 24 de agosto de 2013. Disponible en: www.jornada.unam.mx/2013/08/24/politica/012n2pol (fecha de consulta: 3 de octubre de 2013).

¹³ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos México. *Comunicados de prensa*. Disponible en: www.hchr.org.mx (fecha de consulta: 4 de octubre de 2013).

¹⁴ Estrella Álvarez. “México vive profunda crisis en derechos humanos: ACNUDH”. *Milenio*. 27 de septiembre de 2013. Disponible en: www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/070f7affb98fd7b6d53fb08ae30e11e5 (fecha de consulta: 4 de octubre de 2013).

¹⁵ Página de internet del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C. Disponible en: www.centroprodh.org.mx/ (fecha de consulta: 4 de octubre de 2013).

¹⁶ Página de internet del Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O.P. A.C. Disponible en: <http://derechoshumanos.org.mx/spip.php?rubrique5> (fecha de consulta: 4 de octubre de 2013).

Mirada Legislativa

Núm.44

En tanto, Amnistía Internacional México realizó diferentes exhortos al gobierno mexicano para que las autoridades rindan cuentas de las violaciones a los derechos humanos además de editar informes en la materia.¹⁷

En cuanto a las recomendaciones internacionales realizadas a México en materia de derechos humanos destaca la página de internet instrumentada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos México, Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C (CIDE). Esta herramienta permite ofrecer al público una base de datos sobre las observaciones realizadas a nuestro país por parte de la ONU y la Organización de Estados Americanos (OEA), además de impulsar acciones para la reparación del daño y seguimiento de las demandas.¹⁸

Finalmente, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) Juan Silva Meza mencionó que esta institución tiene el compromiso de “evitar cualquier intento regresivo en materia de protección y salvaguarda de los derechos humanos”.¹⁹

¹⁷ Página de internet de Amnistía Internacional México. Disponible en: <http://amnistia.org.mx/> (fecha de consulta: 4 de octubre de 2013).

¹⁸ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos México, Secretaría de Relaciones Exteriores y Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. Recomendaciones internacionales realizadas a México en materia de derechos humanos. Disponible en: <http://recomendacionesdh.mx/inicio> (fecha de consulta: 4 de octubre de 2013).

¹⁹ Marcos Muedano. “Suprema Corte pide no retroceder en Derechos Humanos”. *El Universal*. 4 de octubre de 2013. Disponible en: www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/suprema-corte-pide-no-retroceder-en-derechos-humanos-955939.html (fecha de consulta: 4 de octubre de 2013).

Comentarios finales

El tema de los derechos humanos en México tiene una gran relevancia debido a las consecuencias de la delincuencia organizada, actos del gobierno e impunidad en el esclarecimiento de varios delitos, entre ellos tortura, desaparición forzada, asesinatos, entre otros. Si bien la CNDH tiene 20 años como órgano rector a escala nacional en la materia, diferentes organizaciones de la sociedad civil abordaron el tema mucho antes. Este trabajo se ve reforzado por las Leyes defensoras, así como las recomendaciones que hacen instituciones internacionales como la ONU y la OEA. En este contexto el *Pacto por México* propone realizar diferentes adecuaciones legales a fin de respetar y preservar los derechos humanos en nuestro país. Sin embargo, el incremento de las recomendaciones referidas en el informe de la CNDH de 2012, las observaciones internacionales y los casos promovidos por las organizaciones no gubernamentales son muestra de los pendientes que tienen en la materia la administración pública, tanto en el nivel federal como el de las entidades federativas.

Mirada Legislativa

El presente número pertenece a la serie *Mirada Legislativa*
Si desea consultar algún documento, favor de entrar en contacto con la Dirección.

ML 1 Deuda en estados y municipios de México

ML 2 Dragon Mart y los intereses de China en el extranjero

ML 3 La policía comunitaria en México

ML 4 La reforma energética en México

ML 5 El mercado de las telecomunicaciones en México

ML 6 Panorama de la Juventud mexicana

ML 7 La cruzada contra el hambre en México

ML 8 Acciones locales y regionales para el control de armas perspectiva global

ML 9 Panorama de la niñez en México y el mundo

ML 10 Préstamos de la banca comercial: prioridad legislativa y de gobierno

ML 11 Situación, rezago y déficit de la vivienda en México

ML 12 Panorama del turismo internacional

ML 13 Panorama del turismo en México

ML 14 Fortalecimiento a la CONDUSEF

ML 15 Beneficios, ventajas y riesgos comerciales de la incorporación de México al acuerdo TTP

ML 16 Serie especial Elecciones Electorales Región 1

ML 17 Serie especial Elecciones Electorales Región 2

ML 18 Serie especial Elecciones Electorales Región 3

ML 19 Panorama de la discapacidad en México y el mundo

ML 20 Banca de desarrollo en México

ML 21 Supervisión ciudadana de publicidad de gobierno en medios de comunicación

ML 22 A 60 años del dercho femenino al voto: del sufragio a las cuotas de género

ML 23 Consumo de drogas en México y el mundo

ML 24 Panorama de la población indígena en México

Dirección General de Análisis Legislativo
Donceles No. 14, primer piso,
Col.Centro,Deleg. Cuauhtémoc,
06010, México D.F.
Contacto
Tel (55) 5722-4800 Ext. 2044, 2045 y 4831
amascott.ibd@senado.gob.mx

Mirada Legislativa

El presente número pertenece a la serie *Mirada Legislativa*
Si desea consultar algún documento, favor de entrar en contacto con la Dirección.

ML 25 El debate sobre el servicio profesional docente

ML 26 Día del Adulto Mayor

ML 27 Infraestructura y movilidad en México

ML 28 Eficacia del gasto público y transparencia

ML 29 El consumo de refrescos en la población mexicana y su impacto en la salud y economía de los hogares

ML 30 Gasto Federalizado en Educación

ML 31 Simplificación hacendaria

ML 32 Del avance legislativo a la participación real de las mujeres en los tres poderes de la Unión (parte II)

ML 33 Las aportaciones federales (Ramo 33) en la reforma fiscal

ML 34 Los migrantes indocumentados en su

paso por México

ML 35 Envejecimiento de la población y seguridad social en México: un panorama general

ML 36 Reforma a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

ML 37 La figura del arraigo en México

ML 38 Reforma política del Distrito Federal

ML 39 Elecciones en México en 2014

ML 40 El trabajo de las Comisiones Ordinarias del Senado de la República en la LXII Legislatura (primer período del segundo año legislativo)

ML 41 El Acuerdo Para la Estabilidad Tributaria y la Reforma Hacendaria

ML 42 Cédula de Identidad Ciudadana y Registro Nacional de Población

ML 43 Cambios legislativos en el sector telecomunicaciones

ML 44 Reforma a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Dirección General de Análisis Legislativo
Donceles No. 14, primer piso,
Col.Centro,Deleg. Cuauhtémoc,
06010, México D.F.
Contacto
Tel (55) 5722-4800 Ext. 2044, 2045 y 4831
amascott.ibd@senado.gob.mx

Instituto Belisario Domínguez

Presidente	Senador Miguel Barbosa Huerta
Secretario	Senador Daniel Gabriel Ávila Ruiz
Secretario	Senador Roberto Armando Albores Gleason
Secretario	Senador Ángel Benjamín Robles Motoya

Directora General de Análisis Legislativo

Dra. María de los Ángeles
Mascott Sánchez

Dr. Alejandro Navarro Arredondo

Mtra. Gabriela Ponce Sernicharo

Mtro. Cornelio Martínez López

Dr. Juan Pablo Aguirre Quezada

Mtra. Irma del Rosario Kánter Coronel

Lic. Alfredo Rafael Gracia Favela

Lic. Alejandro Hernández Garrido

Mirada
Legislativa



Dirección General de Análisis Legislativo

Donceles No. 14, primer piso,
Col.Centro, Deleg. Cuauhtémoc,
06010, México D.F.

Contacto

Tel (55) 5722-4800 Ext. 2044, 2045 y 4831
amascott.ibd@senado.gob.mx

Este documento no expresa de ninguna forma la opinión de la Dirección General de Análisis Legislativo, del Instituto Belisario Domínguez ni del Senado de la República.

Mirada Legislativa es un trabajo académico cuyo objetivo es apoyar el trabajo Legislativo.