

INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ALBERTO MALDONADO CHAVARÍN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

El suscrito Alberto Maldonado Chavarín, integrante del Grupo Parlamentario de Morena en la LXVI Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, párrafo 1, fracción I, y 77, 78 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Primera. Los derechos humanos representan derechos y libertades elementales que las personas gozan por el sólo hecho de ser humanos, sin distinción alguna de sexo, raza, color, lengua, religión, nacionalidad, lugar de residencia o cualquier otra condición. Por lo tanto, los Derechos Humanos representan un conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona. Estos comprenden desde los más elementales, como el derecho a la vida, a la alimentación, hasta los que enriquecen la vida, como el acceso a la educación, el trabajo, la salud y la libertad.

“Los derechos humanos son el conjunto de bienes indispensables que posibilitan la elección y materialización de los planes de vida que se proponen las personas; aquellos que, en esencia, nos permiten vivir con dignidad y desarrollarnos integralmente. Son reconocidos y protegidos por el derecho y todas las personas, por el hecho mismo de existir, contamos con ellos. Su garantía está a cargo del Estado, que es a quien se debe exigir su cumplimiento”.¹

Estas prerrogativas se encuentran reconocidas dentro de nuestro orden jurídico nacional, en nuestra Constitución Política, tratados internacionales y en las leyes que garantizan la vida digna, la no discriminación y el desarrollo integral de las personas, y su cumplimiento es obligación del Estado, que debe garantizar su protección y efectividad.

El 10 de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma más importante del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Derechos Humanos, que establece:

“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

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.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.²

“De acuerdo con el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su texto vigente a partir del once de junio de dos mil once, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en aquella y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, interpretando las normas relativas a esos derechos de conformidad con dichos ordenamientos (principio de interpretación conforme) favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia (principio *pro homine*). Lo anterior, acorde con los principios de interdependencia, indivisibilidad, universalidad y progresividad, de los cuales se advierte que los derechos humanos se interrelacionan y dependen recíprocamente unos de otros y tienen como origen común la dignidad humana, por lo cual no es procedente relegar algunos para conceder prioridad a otros ni puede existir jerarquía entre ellos, lo que significa que todos los derechos humanos deben ser objeto de protección sin distinción alguna”.³

Por lo anterior, los derechos humanos son normas que protegen y reconocen la dignidad de todos los seres humanos. Estos derechos rigen la manera en que los individuos viven en sociedad y se relacionan entre sí, al igual que sus relaciones con el Estado y las obligaciones del Estado hacia ellos.

Las leyes relativas a los derechos humanos exigen que los gobiernos hagan determinadas cosas y les impide hacer otras. Las personas también tienen responsabilidades; así como hacen valer sus derechos, deben respetar los derechos de los demás. Ningún gobierno, grupo o persona individual tiene derecho a llevar a cabo ningún acto que vulnere los derechos de los demás.

Segunda. En México el organismo encargado de proteger y vigilar los derechos humanos es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Este organismo público constitucional autónomo tiene como principal objetivo la velar porque todas las instituciones del Estado garanticen un recurso efectivo a las víctimas de abusos y para ello realiza actividades de observación, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos.

La Ley de la CNDH establece en el artículo 2o.: “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano”.⁴

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

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

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

Asimismo, corresponderá conocer a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas, a que se refiere el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como por la no aceptación de sus recomendaciones por parte de las autoridades, o por el deficiente cumplimiento de las mismas”.⁵

“El primer gran antecedente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) se encuentra en el siglo XIX, cuando el abogado constituyente Ponciano Arriaga, diputado de San Luis Potosí, impulsó la promulgación de la Ley de Procuraduría de Pobres en 1847. Dicha institución tuvo como objetivo “la defensa de las personas desvalidas, denunciando ante las autoridades respectivas, y pidiendo pronta e inmediata reparación sobre cualquiera exceso, agravio, vejación, maltratamiento o tropelía que contra aquellas se cometieren, ya en el orden judicial, ya en el político o militar del Estado, o bien de cualquiera otro funcionario o agente público. Sin embargo, no fue sino hasta la segunda mitad del siglo XX, gracias a una enfática demanda social en el ámbito nacional y de las transformaciones en la esfera internacional, que comenzaron a surgir diversos órganos públicos con la finalidad proteger los derechos de las personas frente al Estado.

Otros de estos órganos que fueron surgiendo son la Procuraduría Federal del Consumidor, en 1975, teniendo como finalidad la defensa de los derechos de las y los individuos, pero no necesariamente frente al poder público. Posteriormente, en 1983, el ayuntamiento de la ciudad de Colima fundó la Procuraduría de Vecinos, que dio pauta al establecimiento de dicha figura en la Ley Orgánica Municipal de Colima del 8 de diciembre de 1984, siendo optativa su creación para los municipios de dicha entidad.

Por su parte, el 29 de mayo de 1985 la Universidad Nacional Autónoma de México estableció la Defensoría de los Derechos Universitarios, y en 1986 y 1987 se fundaron la Procuraduría para la Defensa del Indígena en Oaxaca y la Procuraduría Social de la Montaña en Guerrero, respectivamente. Más adelante, el 14 de agosto de 1988, se creó la Procuraduría de Protección Ciudadana del estado de Aguascalientes, figura prevista dentro de la Ley de Responsabilidades para Servidores Públicos. Meses después, el 22 de diciembre, se configuró la Defensoría de los Derechos de los Vecinos en el Municipio de Querétaro. Además, en la capital de la República el entonces Departamento del Distrito Federal estableció la Procuraduría Social el 25 de enero de 1989.

A nivel federal, 13 de febrero de 1989 se creó, dentro de la Secretaría de Gobernación, la Dirección General de Derechos Humanos. El año siguiente, el 6 de junio de 1990, por decreto presidencial se fundó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), constituyéndose como un organismo desconcentrado de dicha secretaría.

La protección y defensa de los derechos humanos en México fue elevada a rango constitucional el 28 de enero de 1992, con la publicación del Decreto que adicionó el apartado B al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Posteriormente, el 13 de septiembre de 1999, por medio de otra reforma constitucional, se le otorgó a la CNDH autonomía de gestión y presupuesto, así como personalidad jurídica y patrimonio propios”.⁶

“Esta disposición facultó al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecieran organismos especializados para atender las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa violatorios de Derechos Humanos, por parte de cualquier autoridad o persona servidora pública, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, así como para formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades correspondientes.

Con fecha 13 de septiembre de 1999 se reformó el artículo 102, apartado B constitucional, en el cual se señala que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, así como personalidad jurídica y patrimonio propios. El objetivo esencial de este organismo es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano”.⁷

Como Defensoría del Pueblo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene las siguientes funciones y obligaciones:

- Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos.
- Conocer e investigar, a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos.
- Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.
- Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las entidades federativas.
- Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables.
- Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país.
- Proponer a las diversas autoridades del país que, en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias.
- Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional.
- Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos.
- Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país.
- Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales firmados y ratificados por México en materia de derechos humanos.
- Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos.
- La observancia del seguimiento, evaluación y monitoreo en materia de igualdad de género.
- Investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o necesario el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Gobernador de un Estado o las legislaturas de las entidades federativas.⁸

Las instituciones nacionales de derechos humanos tienen un papel central en las democracias contemporáneas. Por una parte, dichas entidades funcionan como una forma de control del poder, al desplegar competencias cuasi-jurisdiccionales que tienen como finalidad la investigación de violaciones a los derechos humanos que comenten las diversas autoridades del Estado; y por otra, por motivo de su mandato ejercen facultades de promoción de los derechos, así como la generación de mecanismos de acercamiento entre las normas de derechos humanos y su aplicación a nivel interno.

En México, por la peculiar arquitectura institucional, además de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, órgano de competencia federal y en ciertos supuestos nacional, existen 32 institucionales estatales de derechos humanos (una por cada entidad federativa), lo que complejiza la posibilidad de un funcionamiento óptimo y una interacción armónica que brinde el suficiente nivel de protección para quienes recurren a ellas. En vista de esa configuración reticular, es indispensable repensar los procesos que estos órganos de derechos humanos han llevado a cabo con énfasis en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en cuanto órgano principal.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos enfrenta ciertas limitaciones en su actuar debido a que no es competente para intervenir en asuntos como actos y resoluciones de autoridades electorales o jurisdiccionales (sentencias), consultas sobre interpretación de leyes y conflictos entre particulares.

Actualmente, los organismos defensores de derechos humanos, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), no son competentes para conocer de asuntos electorales o resoluciones de carácter jurisdiccional, según lo establecido en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Mexicana. Sin embargo, esta regla tiene excepciones muy específicas, pues pueden intervenir en casos que involucren violaciones a derechos humanos fundamentales, incluso si estos se presentan en un contexto electoral o han sido objeto de una decisión judicial previa.

Por lo que CNDH sólo se enfoca en la protección contra actos u omisiones de la autoridad o servidores públicos que violen derechos humanos.

Otra limitación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos son sus resoluciones o recomendaciones que emite no son jurídicamente vinculantes, lo que significa que no obligan legalmente a las autoridades a cumplir lo que la solicita o sugiere la comisión.

La no vinculatoriedad de las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es una característica fundamental de su actual diseño, que sólo actúe como una institución que coordina y no sustituye, los mecanismos jurisdiccionales de protección de los derechos humanos.

En lugar de una sanción jurídica, el diseño busca que con la presión social, moral y política que ejerza la Comisión, sea la herramienta de dicho organismo público para que las autoridades puedan cumplir sus recomendaciones. Si una autoridad se niega a aceptar o

cumplir una recomendación, está obligada a fundamentar y motivar su negativa por escrito y hacerla pública.

En caso de que alguna autoridad no cumpla con las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, esta podrá solicitar que comparezcan ante el Congreso para explicar los motivos de su negativa o incumplimiento. Si la negativa persiste, la CNDH puede interponer una denuncia ante el Ministerio Público o la autoridad administrativa competente.

Sin embargo, la no vinculación de sus recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es interpretadas por algunos órganos jurisdiccionales, que **“no adquieren valor probatorio pleno en un procedimiento de responsabilidad administrativa de los servidores públicos”**, como se establece en la tesis aislada: I.10o.A.39 A (11a.), emitida por un Tribunal Colegiado de Distrito y publicado en el seminario Judicial de la Federación el 6 de octubre de 2023.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Sus recomendaciones no adquieren valor probatorio pleno en el procedimiento de responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

Hechos: El Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional de Migración inició una investigación por presunta responsabilidad administrativa de diversos servidores públicos, en atención a la aceptación de una recomendación emitida por la CNDH en la que se estimaron cometidas violaciones graves a derechos humanos. En la etapa resolutoria el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), al emitir la sentencia que constituye el acto reclamado en el juicio de amparo directo, consideró que la recomendación resultaba idónea para justificar el motivo por el cual la investigadora sustentó las probables faltas administrativas y, en esa medida, una probanza pertinente y suficiente para sustentar la conducta atribuida a los servidores públicos involucrados.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que el valor probatorio de una recomendación emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos dentro de un procedimiento de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, no es pleno.

Justificación: Lo anterior, porque es un acto no vinculatorio en sí mismo que no crea, modifica, ni extingue situaciones jurídicas. No obstante, en atención al carácter complementario de la garantía constitucional no jurisdiccional del que emanan dichas recomendaciones, debe considerarse que ese acto adquirirá valor vinculante cuando la autoridad a la que fue dirigida la acepte. Sin embargo, a pesar de haber sido aceptada como base de la denuncia de probable responsabilidad administrativa sólo constituye un elemento de convicción más que las autoridades tanto investigadoras como resolutoras tienen a su alcance para establecer si el servidor público incurrió en la conducta que se le imputa y, por tanto, es administrativamente responsable. Esto último implica que la eventual determinación de existencia de responsabilidad administrativa no puede basarse exclusivamente en que la comisión haya tenido por acreditada la violación a

derechos humanos, sino que el pronunciamiento respectivo, en estricta observancia al derecho fundamental de legalidad, debe fundamentarse y motivarse adecuadamente; lo que significa que las autoridades tienen el deber de analizar las características del caso y valorar las conclusiones de la recomendación en conjunto con el acervo probatorio que se hubiera allegado al procedimiento de responsabilidad administrativa y, en su caso, determinar, conforme al cúmulo de sus facultades legales, si el servidor público incurrió en alguna falta a la prestación del servicio.

Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Amparo directo 699/2022. 29 de junio de 2023. Unanimidad de votos. Ponente: Alfredo Enrique Báez López. Secretario: Carlos David Bautista Lozano.⁹

Por lo anterior, el inconveniente central es que las recomendaciones emitidas por la CNDH, no son jurídicamente obligatorias para las autoridades que se les requiere. Esto significa que, aunque el organismo público detecta una violación de derechos humanos y emite una recomendación para repararla, la autoridad señalada no está legalmente obligada a acatarla y puede negarse a hacerlo.

Esta situación crea un obstáculo para la defensa de los derechos humanos, ya que la falta de obligatoriedad abre la puerta a la impunidad debido a que facilita que los responsables de violaciones a los derechos humanos evadan sus responsabilidades y dificulta que las víctimas obtengan la reparación de los daños sufridos. Además, dificulta el acceso a la justicia. Es decir, si bien una recomendación implica que se accedió a la tutela de los derechos humanos, la falta de vinculatoriedad limita la efectividad de esa tutela.

Por lo que algunos representantes de organismos públicos y defensores de derechos humanos han propuesto reformas legales principalmente de carácter constitucional para hacer que las recomendaciones sean vinculantes con el objetivo de fortalecer la protección de los derechos humanos al obligar a las autoridades a cumplir con ellas, reduciendo así la impunidad y aumentando la confianza en el sistema de defensa de derechos humanos.

Tercera. Defensores y representantes de algunos organismos públicos han expresado su inquietud de proponer una Defensoría Nacional de Derechos Pueblo que sustituya a la Comisión Nacional de Derechos Humanos con el propósito de fortalecer la protección de las personas frente a violaciones de derechos humanos, combatir la impunidad, la desigualdad y asegurar que la institución tenga mayores facultades para defender efectivamente los derechos del pueblo, un modelo más proactivo y efectivo que la actual CNDH. Es decir, se busca que el nuevo organismo público nacional cuente amplias facultades que busquen garantizar la protección, defensa, observancia, supervisión, el ejercicio y respeto pleno de los derechos humanos en México.

Desde 2019, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ha iniciado diversas acciones con el propósito de llevar a cabo una profunda transformación, tanto de manera interna como externa, buscando un nuevo diseño que permita establecer un organismo público de derechos humanos capaz de defender verdaderamente al pueblo y facilitar la

justicia a las víctimas de las violaciones a derechos humanos por parte del Estado mexicano en los niveles de gobierno federal, estatal y municipal.

Para lograr esto, “la CNDH ha hecho hincapié en que su gestión es realmente autónoma, y, sobre todo, en un hecho clave para comprender diferencias con las administraciones previas el haber dejado a un lado la simulación, aunque esto aún requiere mayor consolidación. En este sentido, a principios de 2023 la CNDH presentó su iniciativa de ley para establecer la Defensoría Nacional de los Derechos del Pueblo, tomando como base un antecedente propio y peculiar de nuestro país: la Procuraduría de Pobres, la cual fue promovida por Ponciano Arriaga en San Luis Potosí y expedida el 5 de marzo de 1847. Su objetivo fue defender al pueblo ante los abusos, excesos, agravios, vejaciones y maltratos cometidos por el gobierno, además de contar con facultades –hoy necesarias– para denunciar y solicitar la reparación del daño correspondiente. Era una institución de defensa del pueblo, avanzada para su tiempo y contexto.

A 33 años de la creación de la CNDH, uno de los principales puntos de la transformación para lograr establecer la Defensoría Nacional de los Derechos del Pueblo es reafirmar su autonomía. Para ello, ha propuesto emitir recomendaciones con carácter obligatorio (vinculantes) para las autoridades violatorias de derechos humanos, para dejar de depender de la buena voluntad de estas para aceptar una recomendación, o del Senado de la República para llamar a comparecer a una autoridad por sus violaciones a derechos humanos. Este punto es sustancial, evitaría lo que sucede hoy día, y ha sucedido durante años: que la protección de los derechos humanos pase a segundo término ante los acuerdos políticos, olvidando la atención a las víctimas –ante lo cual se ven obligadas a recurrir a instancias internacionales para ser escuchadas y atendidas–. Así, la CNDH no puede ser por más tiempo un organismo de mera orientación y buenos consejos; debe poder accionar y dar respuesta a las víctimas con el respeto y la justicia que estas merecen”.¹⁰

Por lo anterior es fundamental que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) se transforme en una Defensoría Nacional de Derechos Pueblo (DNDP) para que se fortalezca su autonomía e independencia real que permita proteger eficazmente los derechos de las víctimas y supervisar las acciones de las instituciones del Estado sin interferencias políticas o de otros poderes. La autonomía también debe garantizar que la DNDP pueda actuar de forma imparcial y ejercer sus facultades plenamente, asegurando así el respeto al marco constitucional y la máxima protección de los derechos humanos en nuestro país.

Es de recalcar que establecer la total autonomía e independencia del nuevo organismo público nacional (DNDP), tendría como resultado la protección real de los derechos humanos, ya que le permitiría actuar sin presiones, defendiendo a los ciudadanos ante los abusos de la autoridad y asegurando que las instituciones del Estado cumplan con su deber de garantizar los derechos humanos. Además, garantizaría un recurso efectivo al no estar sujeta a ningún poder del Estado, la DNDP puede velar por que las víctimas obtengan un recurso efectivo y justo cuando se cometen violaciones a sus derechos.

Asimismo, tendría la imparcialidad en sus acciones, lo cual es crucial para que pueda resolver los casos basándose únicamente en la evidencia que se desprenda de los expedientes, sin verse influenciada por intereses particulares o políticos y finalmente, tener una vigilancia y fiscalización para supervisar de manera constante y sin reservas las actividades de las fuerzas de seguridad y otras instituciones, asegurando que no sean usadas como herramientas de control político, ni cometan actos arbitrarios.

Cuarta. La atención de víctimas es concebida como un conjunto de acciones y procedimientos que proponen un apoyo multidisciplinario (médico, psicológico, legal y social) a las personas que han sufrido cualquier tipo de daño derivado de la comisión de un delito o por la violación de sus derechos humanos, buscando acceder a la justicia, a la protección y a la reparación del daño en un marco de respeto a su dignidad. Este último, busca restituir a las víctimas a la situación previa a los hechos y ayudarlas a reconstruir su proyecto de vida, abordando afectaciones económicas, morales, físicas y psicológicas, sufridos a causa de un delito o de la violación de sus derechos humanos.

En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 1º, párrafo tercero, 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”.¹¹

El mismo precepto constitucional en su artículo 20, apartado C, establece que los derechos de la persona en situación de víctima a recibir asesoría jurídica, a coadyuvar con el Ministerio Público, a recibir atención médica y psicológica de urgencia, a que se le repare el daño, al resguardo de su identidad y otros datos personales en casos específicos, a solicitar medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos y a impugnar ante la autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en las investigaciones de un delito.

De forma particular, la Ley General de Víctimas establece en su artículo 1º, párrafo cuarto que, “la reparación integral comprende las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho victimizante cometido o la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características del hecho victimizante”.¹²

Ante ello, resulta imperante que, en el diseño institucional del nuevo organismo público nacional de protección a los derechos humanos que se propone, atienda y resuelva las quejas que se le presenten mediante recomendaciones que tendrán el carácter de exigibles y vinculantes ante las autoridades violentadoras de derechos humanos y que además, garantice la atención de las víctimas favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Por lo anterior, se requiere avanzar en el fortalecimiento de los procesos de atención a víctimas en el marco jurídico mexicano, especialmente a través de la legislación secundaria a fin de desarrollar y perfeccionar los mecanismos que aterrizan los principios constitucionales y de la Ley General de Víctimas en normas específicas y operativas. Este proceso debe buscar y asegurar una atención integral, coordinada y con enfoque que evite la revictimización de las personas.

Quinta. Las sociedades modernas enfrenta grandes desafíos, como tensiones internacionales y conflictos políticos, así como desigualdades sociales y crisis económicas crecientes. En este contexto, la cultura de paz nace como una necesidad apremiante que va más allá de la simple ausencia de guerra que busca crear un entorno en el que la paz, la justicia y la cooperación sean las columnas fundamentales de la convivencia humana para abordar los problemas contemporáneos que permitan construir un futuro más armonioso y próspero.

La Cultura de Paz y los Derechos Humanos son trascendentales debido a que se establece un marco legal que obliga a los Estados a promover y proteger estos principios, convirtiendo los deseos éticos en realidades aplicables. Ambas ideas están intrínsecamente vinculadas a una paz duradera, que no se puede lograr sin el respeto y la protección de los derechos humanos fundamentales.

Por lo que “La cultura de paz es la consecuencia de un proceso de acción que busca ser a largo término. Surge de principios morales y éticos universales para implementar en la vida de las personas los fundamentos de la paz. Educar en la cultura de paz y formación ciudadana es un reto para los profesionales en educación, ya que deben establecer estrategias para que se eduque y forme a niños y niñas con esta visión desde los entornos familiares. Todo esto permitirá al ser humano encontrar soluciones y enfrentar conflictos sin violencia a futuro.”¹³

En México es una necesidad urgente impulsar la Cultura de la Paz y los derechos humanos, la cual ayudará a erigir un mejor país mediante la educación y la reconstrucción del tejido social, ya a través de estos principios se avanzará enormemente en consolidar la sensibilidad y la disposición de los poderes públicos y privados con el propósito de trasladarnos a una cultura donde prevalezca la paz.

Para implementar la cultura de paz y los derechos humanos en México, se requiere educación en valores de respeto, justicia, y tolerancia; promoción de la participación ciudadana y consolidación de procesos democráticos; la consolidación del Estado de derecho, combatiendo la impunidad y la corrupción; y la creación de espacios de diálogo y cooperación para resolver conflictos. Fomentar estas acciones ayudará a construir una sociedad más justa, inclusiva y pacífica.

Por lo anterior, es importante avanzar en el fortalecimiento de la legislación secundaria y el desarrollo de políticas públicas en materia de cultura de paz y derechos humanos para que los principios constitucionales y los compromisos internacionales se materialicen y se apliquen eficazmente en la sociedad.

Con esta iniciativa se pretende ampliar los alcances de la misión institucional del nuevo organismo público nacional, en cumplimiento con la aprobada reforma constitucional de 2011, con la cual se estableció la obligación del Estado mexicano y todas sus autoridades de proteger los derechos humanos e incorporar entre sus funciones acciones preventivas, que también permitan incidir en la estrategia de seguridad y paz que es imperante en el país mediante mecanismos de defensa, protección, observancia, investigación, estudio, educación y divulgación de los derechos humanos.

Que el nuevo organismo público que se propone garantice el pluralismo, la inclusión y la paridad de género y que se consolide como una Defensoría Nacional de los Derechos del Pueblo como una defensora en donde su autonomía e independencia en el actuar permita mejorar una ética institucional y colectiva cuyo eje comprenda, impulse y abrace los derechos humanos.

Por lo expuesto someto a consideración de esta asamblea el proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por ello propongo:



CONSTITUCIÓN POLÍTICA D ELOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

TEXTO ACTUAL	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 102.- ... A. ...</p> <p>B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.</p> <p>Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, 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.</p>	<p>Artículo 102.- ... A. ...</p> <p>B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos públicos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos y que una vez calificadas, son recursos de exigibilidad de derechos.</p> <p>Los organismos públicos a que se refiere el párrafo anterior, atenderán y resolverán las quejas presentadas por una persona o por su representante, que considere que sus derechos humanos han sido violados por un servidor público o una autoridad federal</p>

SIL

<p>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.</p> <p>Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y Jurisdiccionales.</p> <p>El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.</p> <p>Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.</p> <p>La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.</p> <p>El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.</p> <p>La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los</p>	<p>por sus actos u omisiones mediante un proceso de conciliación, salvo cuando se trate de violaciones graves que contravienen los derechos inderogables de las personas o en su caso, formularán recomendaciones que tendrán el carácter de exigibles y vinculantes ante las autoridades violentadoras de derechos humanos y que además, garantice la atención de víctimas favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Todo servidor público está obligado a atender y responder las recomendaciones que les presenten estos organismos; podrán recurrirlas de manera fundada, motivada y pública ante la propia Defensoría a través del mecanismo que se establezca en la Ley de la materia.</p> <p>Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, 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 rindan cuentas y expliquen el motivo de su negativa.</p> <p>Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y Jurisdiccionales, excepto en casos muy específicos que causen violaciones de derechos inderogables de las personas.</p> <p>El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Defensoría Nacional de los Derechos del Pueblo; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.</p> <p>(...)</p> <p>La Defensoría Nacional de los Derechos del Pueblo deberá garantizar el pluralismo, la inclusión y la paridad de género en su composición. Tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. Durarán en su encargo cinco años y no podrá ser reelectos.</p> <p>La o el titular de la Defensoría Nacional de los Derechos del Pueblo, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, no podrá ser reelecto y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.</p> <p>La elección de la o el titular del organismo público nacional; así como los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos públicos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública transparente, en los términos y condiciones que determine la</p>
---	---

<p>términos y condiciones que determine la ley.</p> <p>El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.</p> <p>La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.</p> <p>La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las Legislaturas de éstas.</p>	<p>ley y en su caso, la constitución local de cada estado.</p> <p>La o el titular de la Defensoría Nacional de los Derechos del Pueblo presentará anualmente a los Poderes de la Unión, un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante el pleno de las Cámaras del Congreso dentro de un periodo ordinario, en los términos que disponga la ley y su reglamento.</p> <p>(...)</p> <p>La Defensoría Nacional de los Derechos del Pueblo investigará hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las Legislaturas de éstas y a solicitud de las víctimas.</p>
--	--

Fundamento legal

Por las consideraciones expuestas y con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1, y 78 numeral 1 del Reglamento de la Cámara de Diputados; someto a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se **reforma y adiciona** el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 102.- ...

A. ...

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos **públicos** de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos **y que una vez calificadas son recursos de exigibilidad de derechos.**

Los organismos **públicos** a que se refiere el párrafo anterior, **atenderán y resolverán las quejas presentadas por una persona o por su representante, que considere que sus derechos humanos han sido violados por un servidor público o una autoridad federal**

por sus actos u omisiones mediante un proceso de conciliación, salvo cuando se trate de violaciones graves que contravienen los derechos inderogables de las personas o en su caso, formularán recomendaciones que tendrán el carácter de exigibles y vinculantes ante las autoridades violentadoras de derechos humanos y que además, garantice la atención de víctimas favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Todo servidor público está obligado a **atender y** responder las recomendaciones que les presenten estos organismos; **podrán recurrirlas de manera fundada, motivada y pública ante la propia defensoría a través del mecanismo que se establezca en la ley de la materia.**

Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, 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 **rindan cuentas y** expliquen el motivo de su negativa.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y Jurisdiccionales, **excepto en casos muy específicos que causen violaciones de derechos inderogables de las personas.**

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará **Defensoría Nacional de los Derechos del Pueblo**; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

(...)

La Defensoría Nacional de los Derechos del Pueblo deberá garantizar el pluralismo, la inclusión y la paridad de género en su composición. Tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. **Durarán en su encargo cinco años y no podrá ser reelegidos.**

La o el titular de la Defensoría Nacional de los Derechos del Pueblo, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, **no** podrá ser reelecto y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

La elección **de la o el titular del organismo público nacional,** así como los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos **públicos** de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública **transparente,** en los términos y condiciones que determine la ley **y en su caso, la constitución local de cada estado.**

La o el titular de la Defensoría Nacional de los Derechos del Pueblo presentará anualmente a los Poderes de la Unión, un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante el pleno de las Cámaras del Congreso **dentro de un periodo ordinario**, en los términos que disponga la ley **y su reglamento**.

(...)

La **Defensoría Nacional de los Derechos del Pueblo** investigará hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las Legislaturas de éstas **y a solicitud de las víctimas**.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Las legislaturas de las entidades federativas, dentro del plazo de noventa días, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, deberán de reformar sus ordenamientos legales que sean necesarios para cumplir con el presente decreto.

Notas

1 <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/los-derechos-humanos-y-la-SCJN>

2 <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

3 <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2003160>

4 <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCNDH.pdf>

5 Ibídem.

6 <https://www.cndh.org.mx/noticia/creacion-de-la-comision-nacional-de-los-derechos-humanos-cndh-6-de-junio>

7 <https://www.cndh.org.mx/cndh/funciones>

8 Ibídem.

9 <https://sjfsemanal.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2027352>

10 [http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/H_1_DefensoriaMexico .pdf](http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/H_1_DefensoriaMexico.pdf)

11 <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

12 <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV.pdf>

13 <https://escuelaelbs.lat/cultura-paz-acciones-propositos/>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 8 de octubre de 2025.

Diputado Alberto Maldonado Chavarín (rúbrica)

SiL