

**SISTEMA MEXICANO NO JURISDICCIONAL DE PROTECCIÓN
DE LOS DERECHOS SOCIALES:
COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.**

Dra. Alejandra Verónica Zúñiga Ortega
Universidad Veracruzana

Artículo recibido el 4 de abril de 2015

Artículo aceptado el 10 de mayo de 2015

RESUMEN

En México, la protección no jurisdiccional de los derechos humanos se encuentra enmarcada en las atribuciones constitucionales de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Su progreso normativo constitucional se evidencia a través del sentido de las recomendaciones, específicamente las relacionadas con los derechos sociales, emitidas a partir del año 2009, así como, con la interposición de acciones de inconstitucionalidad, promovidas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de leyes que van en contra de lo estipulado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La naturaleza jurídica, antecedentes históricos, estructura y atribuciones de la Comisión, así como, el análisis del concepto de los derechos sociales, son temas que se abordan con el fin de que se vinculen con el contenido de las recomendaciones emitidas por la Comisión y las acciones de inconstitucionalidad referidas.

PALABRAS CLAVE.

Comisión Nacional de Derechos Humanos, derechos sociales, protección.

ABSTRACT

In Mexico, non-judicial protection of human rights is framed in constitutional mandate of the National Commission on Human Rights. Its normative constitutional progress is evidenced by the sense of the recommendations, particularly those related to social, issued since 2009 and, with the interposition of unconstitutionality promoted to the Supreme Court of Justice of laws that go against the provisions of the Constitution of the United Mexican States.

The legal nature, historical background, structure and attributions of the Commission, as well as analysis of the concept of social rights, are issues that are addressed so that they relate to the content of the recommendations issued by the Commission and the actions referred unconstitutional.

KEYWORDS.

National Commission on Human Rights, social rights, protection.

SISTEMA MEXICANO NO JURISDICCIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES: COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

1. Breves antecedentes históricos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. 2. Estructura y competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. 3. Marco conceptual de los derechos sociales. 4. Protección de los derechos sociales en la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Recomendaciones y acciones de inconstitucionalidad. Conclusión. Bibliografía.

1. Breves antecedentes históricos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

En México, en el año de 1847 se promulgó la Ley de Procuraduría de Pobres, promovida por Ponciano Arriaga en el estado de San Luis Potosí, cuyas aspiraciones fueron "... la creación de un órgano especial destinado a vigilar el desarrollo de la administración de justicia y de la administración en general, teniendo entre sus obligaciones principales la defensa y patrocinio de los pobres, tanto en juicio como fuera de él..."¹

Así mismo, en 1975 se crea la Procuraduría Federal del Consumidor con el objeto de defender los derechos de los individuos en su calidad de consumidores. Ante la demanda social de protección de los derechos de los gobernados frente al poder público, en enero de 1979, se fundó la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en el estado de Nuevo León, bajo el mandato del entonces Gobernador, Pedro G. Zorrilla. Posteriormente, en 1983, en Colima, se crea la Procuraduría de Vecinos, que generó su inclusión en la Ley Orgánica Municipal de Colima en diciembre de 1984. Por su parte, en mayo de 1985 la Universidad Nacional Autónoma de México estableció la Defensoría de los Derechos Universitarios. En 1986 se creó la Procuraduría para la Defensa del Indígena en el estado de Oaxaca y en 1987 la Procuraduría Social de la Montaña en el estado de Guerrero. Posteriormente, en agosto de 1988, se fundó la Procuraduría de Protección Ciudadana del estado de Aguascalientes, dentro de la Ley de Responsabilidades para Servidores Públicos; y en diciembre del mismo año, se creó la Defensoría de los Derechos de los Vecinos en el Municipio de Querétaro. Mientras que en enero de 1989, el entonces Departamento del Distrito Federal, fundó la Procuraduría Social².

Los precedentes directos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), datan de febrero de 1989, cuando se funda la Dirección General de Derechos Humanos dentro de la Secretaría de Gobernación. Posteriormente, en junio de 1990,

¹ Oñate, Santiago, "El procurador de pobres, instituido en San Luis Potosí en 1847, y la protección de derechos humanos" en *Anuario jurídico I*, UNAM, México, 1974, pp. 517 – 518.

² CNDH, "Antecedentes", <http://www.cndh.org.mx/Antecedentes>, consultado el 04 de agosto de 2014

por decreto presidencial, nació la Comisión Nacional de Derechos Humanos, organismo desconcentrado de la mencionada Secretaría. Dos años después, en enero de 1992, se adicionó el apartado B del artículo 102, elevando a la CNDH a rango constitucional y como organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, naciendo así el llamado Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos. En 1999, a la CNDH se le dota de autonomía de gestión y presupuestaria, mediante reforma constitucional; así mismo, se agrega a su denominación, el artículo los: Comisión Nacional de los Derechos Humanos³.

Finalmente, en junio de 2011, mediante una importante reforma constitucional, se robustece la CNDH al establecer que todo servidor público está obligado a responder las consideraciones que esta emita, en virtud de las quejas de que conozcan en contra de actos u omisiones administrativas de cualquier autoridad o servidor público. “Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa” pudiendo, la Cámara de Senadores, o en su caso la Comisión Permanente o las Legislaturas de los estados, llamar a las autoridades o servidores públicos para que comparezcan ante ellos y expliquen el motivo de su negativa. Dicho llamamiento se realiza por solicitud de la CNDH o sus pares estatales⁴.

2. Estructura y competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

De conformidad con el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el organismo nacional de protección de los derechos humanos conoce de quejas en contra de omisiones o actos administrativos, que haya realizado, o no, cualquier autoridad o servidor público federal que viole estos derechos, excepto los que integran del Poder Judicial de la Federación. Así mismo, conoce de ilícitos que cometa una persona, con la tolerancia o anuencia de un servidor público o autoridad federal, o cuando estos últimos se nieguen, sin fundamento, a ejercer sus funciones legalmente conferidas en relación con esos hechos ilícitos, especialmente, conductas que afecten la integridad física de las personas⁵ y de las inconformidades que versan sobre las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos de derechos humanos estatales. La CNDH no conoce de asuntos electorales ya que las instancias competentes son el Instituto Nacional Electoral –antes IFE- y el Tribunal Electoral. Tampoco conoce de: Resoluciones jurisdiccionales, laudos o sentencias emitidas por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo; ni de consultas formuladas por autoridades, particulares y otras entidades, sobre la

³ Idem.

⁴ Artículo 102, Apartado B. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵ Artículo 6, fracción II, inciso b, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

interpretación de las disposiciones constitucionales y legales, ya que es facultad del Poder Legislativo; ni de conflictos entre particulares.

Constitucionalmente también tiene la facultad de investigar sobre violaciones graves de derechos humanos por iniciativa propia o a solicitud del Ejecutivo Federal, de alguna de las dos Cámaras del Congreso de la Unión, del Gobernador de alguna entidad federativa, del Jefe de Gobierno del Distrito Federal o de alguna de las legislaturas estatales.

Con el objeto de amparar el orden jurídico mexicano cuando se violen los derechos humanos y mediante una vía no jurisdiccional, la Comisión formula recomendaciones públicas, no vinculatorias, así como denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Al mismo tiempo cuenta con personalidad jurídica y patrimonios propios y autonomía de gestión y presupuestaria.

De conformidad con el artículo 5 de la Ley de la CNDH, esta se integra con un Presidente, un Secretario Ejecutivo, Visitadores Generales, así como el número de visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones, y un Consejo Consultivo conformado por diez consejeros, elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en su caso, por la Comisión Permanente. Cada año los dos consejeros de mayor antigüedad, son sustituidos en su cargo, aunque pueden ser ratificados por un nuevo período. Por su parte, el Presidente de la Comisión funge también como Presidente del Consejo Consultivo y es elegido de igual manera que los consejeros, dura 5 años en su cargo, aunque puede ser reelecto por una segunda vez. Tanto la elección del Presidente, consejeros y titulares de las comisiones estatales, deben ajustarse a un procedimiento de consulta pública (art. 102, apartado B, CPEUM). Desde 1990 hasta la fecha, la CNDH ha tenido 5 presidentes y 3 interinos⁶.

Ahora bien, las seis Visitadurías Generales de la Comisión tienen encomendados programas específicos y la atención de asuntos de índole diversa. La primera, tiene a su cargo tres programas especiales: Presuntos desaparecidos; asuntos de la mujer, la niñez y la familia; y la atención de víctimas del delito (PROVÍCTIMA) y VIH/SIDA y derechos humanos. La Segunda Visitaduría atiende casos de violación de derechos humanos atribuibles a la Administración General de Aduanas, Comisión Federal de Electricidad (CFE), Comisión Nacional de Agua (CONAGUA), Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), Petróleos Mexicanos (PEMEX), Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Secretaría de Educación Pública (SEP), Servicio de Administración Tributaria (SAT), entre otras. La tercera atiende asuntos relacionados

⁶ CNDH, “Antecedentes”, <http://www.cndh.org.mx/Antecedentes>, consultado el 04 de agosto de 2014

con hechos violatorios en reclusorios y centros de internamiento de menores. La Visitaduría Cuarta se encarga de los hechos violatorios en materia indígena, sus pueblos y comunidades y Asuntos de la Mujer y de Igualdad entre Mujeres y Hombres. La quinta participa en los Programas de Quejas, de atención a Migrantes, de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de los Derechos Humanos y de la Trata de Personas. Finalmente, la sexta conoce de asuntos laborales, ambientales, culturales y económico sociales⁷.

3. Marco conceptual de los derechos sociales

Al construir el contenido de los derechos sociales, Cossío transita entre las diferentes posiciones teóricas. Así, señala el autor, que el primer grupo de tratadistas determina que los derechos sociales poseen una titularidad colectiva; mientras que el segundo, recalca que los derechos sociales se caracterizan por imponer al Estado la obligación de proporcionar prestaciones a favor de un grupo de personas para mejoramiento social. Afirma que los derechos sociales se manifiestan en prestaciones a cargo del Estado cuyo fin es la satisfacción de los llamados “mínimos vitales”, pero que no son propiamente derechos sociales, sino derechos de igualdad, cuando se alude a su significado axiológico, y que son derechos prestacionales en relación a su ámbito material o activo. Hablar de los primeros “permite ajustar el problema de fondo, tanto en lo que se refiere al desarrollo de los valores postulados por la Constitución, como al reconocimiento de los modos previstos para realizarlos⁸.

Por su parte Cruz señala que los derechos sociales son “... bienes o valores (justicia, igualdad, salud, educación, etcétera), y más específicamente, una serie de pretensiones o demandas para obtener o garantizar dichos bienes o valores que consideramos un medio para obtener... justicia social”⁹ Agrega que “Los derechos sociales son normas jurídicas que vinculan... a todos los poderes públicos, por lo que... nada impide que sean invocados en cualquier instancia jurisdiccional”¹⁰, es decir, son reglas (poseen en su estructura una condición que relaciona un caso con una solución) y principios (modelan abiertamente las condiciones de aplicación pero no la conducta, también conocidos como directrices) que contienen una prestación de bienes o servicios (acción positiva) estatales.¹¹

^{7 7} CNDH, “Estructura”, <http://www.cndh.org.mx/Antecedentes>, consultado el 22 de agosto de 2014

⁸ Cossío Díaz, José Ramón, *Estado social y derechos de prestación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, pp. 33 – 34.

⁹ Cruz Parceró, Juan Antonio, “Los derechos sociales como técnica de protección jurídica” en Carbonell, Miguel, *et al.*, (Comp.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, 2000, pp. 87, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1658/5.pdf>

¹⁰ *Ibidem*, p. 93, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1658/5.pdf>

¹¹ *Ibidem*, pp. 94 - 95, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1658/5.pdf>

Podría pensarse entonces que los derechos sociales son principios que permean el ordenamiento jurídico, cuyo fin es la satisfacción de necesidades básicas de las personas (salud, educación, trabajo), independientemente de las características o condiciones que estas posean, y, cuando esas necesidades mínimas no están salvaguardadas entonces es dable la movilización de la maquinaria estatal, en vía jurisdiccional o no, con el fin de que el Estado brinde “protección” a esos principios, convertidos en derechos en el contenido de la norma.

Ahora bien, para distinguir los derechos sociales de los derechos prestacionales, Prieto Sanchís prácticamente alude a los derechos sociales en general, negando la corriente teórica que identifica a los derechos sociales con los derechos prestacionales, aduciendo que de ser así, entonces algunos de los derechos de los trabajadores como la huelga o la libertad sindical, en donde no se requiere una acción positiva por parte del Estado, dejarían de ser derechos sociales¹²

Los derechos prestacionales, o como los llama Alexy, “a prestaciones”, en sentido estricto, son aquellos que la persona tiene frente al Estado para obtener algo, y que podría allegarse por sí mismo si tuviera los recursos económicos necesarios y se ofertara en el mercado por un particular¹³. Son ejemplos de derechos prestacionales en sentido estricto: la educación., la vivienda, el trabajo, y podríamos agregar los derechos: al acceso, disposición y saneamiento del agua para consumo personal y doméstico, a la protección de la salud, a un medio ambiente adecuado o a la seguridad pública. En el mismo sentido, Cruz manifiesta que es preferible referirse a los derechos sociales como derechos prestacionales ya que requieren del sujeto obligado una acción positiva, generalmente manifestada a través de la prestación de bienes y servicios, lo cual evidencia la característica económica de los derechos sociales¹⁴

Los derechos sociales son derechos prestacionales porque son derechos que contienen una obligación positiva de dar, hacer o no hacer, por parte del Estado. Prieto Sanchis sostiene que si se considera que la tutela pública de libertades como la huelga o libertad sindical son ya en sí mismas una prestación, entonces sí cabe denominar a los derechos sociales prestacionales; no obstante, si a ello se le agrega que la defensa jurídica o la protección administrativa pudiera concebirse dentro de los derechos prestacionales en sentido estricto (vivienda, salud, educación) entonces todos los derechos fundamentales serían prestacionales¹⁵. Sin embargo, a pesar de la resistencia

¹² PRIETO SANCHÍS, LUIS, 2000, “Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial” en Carbonell, Miguel, *et al.*, (Comp.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, pp. 18, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1658/3.pdf>

¹³ ALEXY, ROBERT, “Derechos sociales fundamentales” en Carbonell, Miguel, *et al.*, (Comp.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, 2000, pp. 67, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1658/4.pdf>

¹⁴ CRUZ PARCERO, JUAN ANTONIO, *op. cit.*, pp. 90 - 91, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1658/5.pdf>

¹⁵ PRIETO SANCHÍS, LUIS, *op. cit.* p. 27.

de Prieto Sanchís por denominar a todos los derechos sociales como prestacionales, más adelante, al intentar definir a los derechos sociales, cae en la convencionalidad y se refiere a ellos como “aquellos cuyo contenido obligacional consiste en dar bienes o proporcionar servicios que el titular del derecho podría haberse allegado sólo si tuviera recursos indispensables para ello.”, es decir, los concibe como derechos prestacionales en sentido estricto¹⁶

Ahora bien, existen dos tipos de derechos prestacionales: Los derechos prestacionales propiamente dichos y los derechos prestacionales como principios directriz. Dentro de los primeros se ubican los derechos a una vivienda digna y decorosa, el derecho a una educación básica, el derecho a la protección de la salud¹⁷. Los derechos prestacionales como principios directriz comprenden

... normas programáticas o mandatos de optimización, que se caracterizan porque pueden ser cumplidos en diferente grado o, lo que es lo mismo, porque no prescriben una conducta concreta, sino la obligación de perseguir ciertos fines, pero sin imponer los medios adecuados para ello, ni siquiera ... la plena satisfacción de aquellos fines...¹⁸

La mayoría de los derechos prestacionales o derechos sociales en México están descritos como normas programáticas o directrices que permiten al Estado determinar la manera para realizarlos¹⁹. “Los derechos prestacionales vinculan a todos los poderes públicos... Pueden ser invocados en cualquier instancia jurisdiccional [y no jurisdiccional] y servir de parámetro para el juicio de constitucionalidad”²⁰

Al ser considerados los derechos sociales en la CPEUM implica que son normas objetivas que a) actúan como cobertura de acciones del Estado; b) como guías de interpretación de disposiciones legales o constitucionales; c) como medios de control de políticas públicas; y, d) como medios de control de los actos del legislativo.²¹

Ahora bien, los titulares de los derechos sociales son aquellos que guardan circunstancias especiales, como por ejemplo: la vejez, las mujeres, los discapacitados, los trabajadores, los jóvenes, la familia, etc. Y para que los derechos sociales puedan cumplir con sus fines, es decir, cubrir las necesidades básicas, requerimientos y carencias del titular, es indispensable que, precisamente, esas prestaciones estén organizadas, se diseñen los servicios públicos, se desarrollen procedimientos y se empleen medios financieros que implican la adopción de decisiones políticas²².

¹⁶ *Ibidem*, p. 21.

¹⁷ *Ibidem*, p. 54.

¹⁸ *Ibidem*, p. 55.

¹⁹ CRUZ PARCERO, JUAN ANTONIO, *op. cit.*, p. 101.

²⁰ PRIETO SANCHÍS, LUIS, *op. cit.* pp. 46 – 47.

²¹ CRUZ PARCERO, JUAN ANTONIO, *op. cit.*, pp. 95 – 96.

²² PRIETO SANCHÍS, LUIS, *op. cit.* p. 55.

En México, uno de los procedimientos para la protección de los derechos humanos en la vía no jurisdiccional, es la interposición de la queja ante el organismo encargado de proteger, observar, promover, estudiar y divulgar los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano: La Comisión Nacional de Derechos Humanos. Como consecuencia de la presentación de la queja, la CNDH emite “recomendaciones” a las autoridades responsables. Así mismo, la CNDH está facultada para promover acciones de inconstitucionalidad ante la SCJN cuando evidencia la posible contradicción entre la CPEUM y alguna norma de carácter general de menor jerarquía, con el fin de dejar sin efecto las normas declaradas inconstitucionales y mantener la supremacía de la Constitución Mexicana. Pues bien, estas recomendaciones como las acciones de inconstitucionalidad, son instrumentos jurídicos que nos sirven de base para analizar en este documento la forma de amparar a los derechos sociales en la vía no jurisdiccional.

4. Protección de los derechos sociales en la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Recomendaciones y acciones de inconstitucionalidad

En materia de recomendaciones emitidas por la CNDH relacionadas con los derechos sociales, prevalecen las vinculadas con el derecho a la protección de la salud y el derecho a la educación.

Hasta agosto del presente año, la CNDH se pronunció en 9 recomendaciones sobre la protección del derecho a la salud. La recomendación número 22/2014, por ejemplo, tras realizar un análisis jurídico de evidencias del caso, observó la transgresión a los derechos a la protección de la salud y a la vida de un varón que falleció tras haber sido diagnosticado y tratado erróneamente por galenos residentes, sin la suficiente supervisión de médicos responsables; por tales motivos, recomendó al Hospital General de México “Dr. Eduardo Liceaga” perteneciente a la Secretaría de Salud en el Distrito Federal, como autoridad responsable, tomar las medidas necesarias, incluyendo atención médica y psicológica para los familiares de la víctima; capacitar y formar en materia de derechos humanos relacionados con el derecho a la protección de la salud a los servidores públicos del hospital; entregar copia de certificación y recertificación del personal médico; la obligación de que los médicos de base supervisen a los médicos residentes en todo momento, acreditando su cumplimiento con constancias que remitan a la CNDH; y la colaboración tanto en el trámite de queja que la CNDH promueve ante el órgano Interno de Control en la Secretaría de salud, como en la denuncia ante la Procuraduría General de la República. La Comisión basó su recomendación en la naturaleza jurídica, eficacia y fines del derecho a la salud, esto es,

... la prerrogativa de exigir al Estado un sistema capaz de proteger y velar por el restablecimiento de la salud, y que el desempeño de los servidores públicos de las instituciones es fundamental, ya que de sus acciones u omisiones dependerá la eficacia con que éste se garantice, aunado a que

la efectividad de tal derecho demanda la observancia de elementos esenciales que garanticen servicios médicos en condiciones de disponibilidad, accesibilidad (física, económica y acceso a la información) aceptabilidad y calidad...

Agrega que “una de las finalidades del derecho a la protección a la salud ... consiste en que el Estado satisfaga eficaz y oportunamente las necesidades de los usuarios que acuden a los centros de salud públicos, protegiendo, promoviendo y restaurando la salud de las personas...”²³

Las recomendaciones 2, 6, 8, 13, 14, 15 y 20 emitidas este año, versan en el mismo sentido que la comentada con anterioridad, agregando en algunos casos, indemnización a la víctima y equipamiento en ambulancias.

El 29 de agosto del presente año, la CNDH emitió la recomendación 41/2014 para garantizar el derecho a la educación de los niños de Oaxaca con motivo del paro de labores docentes realizado por miembros de la sección 22 del Sindicato Nacional de la Educación. Al determinar violaciones a los derechos a la educación, a la seguridad jurídica y al principio del interés superior de la niñez, recomendó al Gobernador del estado de Oaxaca: Instruir el diseño y aplicación de un programa de regularización pedagógica en beneficio de los afectados por la suspensión de clases; coadyuvar con la CNDH en el trámite de queja ante la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental; adoptar medidas necesarias para que los programas de estudio del ciclo escolar 2014 – 2015 se cubran cabalmente; establecer un programa para dar validez oficial a las clases que hayan otorgado profesores miembros de la sección 59 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, durante el período de suspensión; implementar estrategias para evitar que los alumnos de educación básica sean privados del servicio público educativo; prever mecanismos de solución pacífica de conflictos en el ámbito escolar; y, colaborar en el seguimiento e inscripción que se solicite al Registro Nacional de Víctimas para tener acceso al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, previsto en la Ley General de Víctimas. El propósito de la Recomendación es declarar una conducta irregular por parte de los servidores públicos en el ejercicio de sus facultades legales y que las dependencias competentes apliquen las sanciones respectivas con el objeto de subsanar las irregularidades.²⁴

En el año 2013, la CNDH emitió 21 recomendaciones vinculadas con el derecho a la educación -8- y a la protección de la salud -13-. De las relacionadas con el derecho a la salud, resaltan 2²⁵ en las que la autoridad responsable fueron centros de readaptación

²³ CNDH, Recomendación 22/2014, <http://cndh.org.mx>, consultado el 17 de junio de 2014.

²⁴ CNDH, Recomendación 41/2014, <http://cndh.org.mx>, consultado el 9 de septiembre de 2014.

²⁵ CNDH, Recomendaciones 13/2013 y 17/2013, <http://cndh.org.mx>, consultado el 28 de agosto de 2014.

social; en ellas las recomendaciones consistieron en la reparación del daño a los familiares; colaboración con la CNDH en el procedimiento administrativo de investigación ante el Órgano Interno de Control respectivo; capacitación de los servidores públicos adscritos al servicio médico del referido centro sobre los derechos humanos de los reclusos especialmente de los indígenas; proporcionar equipo de laboratorio de análisis clínicos, personal de enfermería, instrumental y médicos calificados; no autorizar ingreso de reclusos con padecimientos graves, crónico degenerativos o en etapa terminal, o bien, un traslado oportuno para el recluso – paciente en urgencia médica. Por cuanto hace a las 11 recomendaciones restantes, se realizaron en términos semejantes a las emitidas en el presente año.

En relación al derecho a la educación, la recomendación 85 del año 2013²⁶, establece que

...el Estado mexicano está obligado en cada uno de sus ámbitos de actuación a llevar a cabo acciones encaminadas a preservar y proteger los derechos de los niños y las niñas, en todas las esferas de su vida y, por supuesto, en todo momento; esto incluye a las instituciones de educación en donde ejercen su derecho a la educación. Esto es, el interés superior de la niñez, principio rector de protección de estas personas, debe guiar todas las políticas, leyes y actuaciones de los servidores públicos, contemplando en su diseño y ejecución todas aquellas situaciones en las que habrá niños y/o niñas presentes, y obliga que cada política sea diseñada y ejecutada pensando en las maneras en que directa o indirectamente afectarán el desarrollo de los niños como miembros de la comunidad, teniendo en cuenta las condiciones especiales de vulnerabilidad a la que están expuestos.

Con base en ello recomienda al Gobernador del estado de Michoacán que se impartan cursos pedagógicos sobre el cumplimiento de las obligaciones dirigido a los padres de familia o personas responsables de los niños; combatir el rezago educativo y niveles de pobreza de la comunidad mediante la creación de un centro de educación para adultos; elaborar mecanismos para la solución pacífica de conflictos; garantizar el acceso a los servicios públicos (electricidad, agua potable y seguridad pública) y el libre tránsito; e impartir un programa integral de educación, formación y capacitación en materia de derechos humanos, para los servidores públicos del Gobierno.

En el 2009, el entonces Presidente de la CNDH, José Luis Soberanes Fernández, emitió la Recomendación General número 15, relativa a la protección del derecho a la salud, con el objeto de proponer a las diversas autoridades del país que, en el ámbito de sus competencias, promuevan los cambios y modificaciones de

²⁶ CNDH, <http://cndh.org.mx>, consultado el 18 de junio de 2014.

disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que, a juicio de la propia CNDH, mejoren la protección de los derechos humanos. Dicha recomendación se basó en las 11 854 quejas que se presentaron ante la CNDH y organismos públicos estatales en esta materia en el periodo comprendido de 2000 a 2009. Las principales autoridades responsables de violar el derecho a la salud fueron el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Secretaría de Salud, el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas y el Hospital de Petróleos Mexicanos, presentando problemas graves como la falta de: Médicos, especialistas y personal de enfermería necesarios para cubrir la demanda; capacitación para elaborar diagnósticos eficientes y otorgar tratamientos adecuados a las enfermedades; supervisión de residentes o pasantes por el personal de salud; infraestructura hospitalaria y de recursos materiales, tales como, camas, medicamentos, instrumental médico, equipo mínimo para atender a los enfermos o realizar las intervenciones quirúrgicas necesarias, equipo y materiales para la elaboración de estudios y análisis clínicos, material instrumental o de reactivos para la realizar los estudios de laboratorio, instrumental médico para cirugías o rehabilitación; y de pronta atención. Un trato contrario a la dignidad, irrespetuoso y discriminatorio; la falta de atención en las unidades de urgencias; la atención de manera irregular; el maltrato a los pacientes; las intervenciones quirúrgicas negligentes; la inadecuada prestación del servicio médico, y la deficiente atención materno-infantil durante el embarazo o el puerperio; también son algunas irregularidades que afectan el bienestar de los pacientes, así como, el incumplimiento, por parte de los servidores públicos, del marco jurídico interno e internacional en materia de salud, así como de las normas oficiales mexicanas relacionadas con la calidad de los servicios médicos y la capacitación del personal responsable de prestar dichos servicios²⁷.

Ahora bien, del año 2007 a agosto de 2014 la CNDH ha interpuesto ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación 41 acciones de inconstitucionalidad – antes del 2007 la CNDH carecía de la facultad para impugnar tratados internacionales, leyes federales y leyes estatales y del Distrito Federal, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución, pues fue hasta el 14 de septiembre de 2006 cuando se publica en el Diario Oficial de la Federación la adición del inciso g) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mediante la cual se otorgó legitimación activa a dicha Comisión-. Del total de acciones de inconstitucionalidad, únicamente tres se refieren a los derechos sociales, específicamente en materia de protección al derecho a la salud de menores y de derecho al trabajo.

²⁷CNDH, Recomendación General 15, http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/Generales/REC_Gral_015.pdf, consultado el 05 de agosto de 2014.

La primera acción de inconstitucionalidad se presentó el 29 de enero de 2009, siendo Presidente de la CNDH, José Luis Sobreranes Fernández, en contra, entre otros, del artículo 94, fracción I, inciso a) de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada el 2 de enero del mismo año, aludiendo a la restricción desproporcional del derecho al trabajo de los miembros de las instituciones policiales y considerando la violación de los artículos 5º, 123, apartado B, fracción XIII de la CPEUM. En ella se plantea que:

Conforme al artículo 5º constitucional, toda persona tiene derecho a dedicarse a la actividad que más le satisfaga, a fin de obtener los recursos suficientes para su supervivencia, estando protegida constitucionalmente, bajo la condicionante de que el trabajo que se desempeñe, sea lícito. Este derecho está limitado tratándose de los integrantes de las instituciones policiales, pues de conformidad con el artículo 123, apartado B, fracción XIII, una vez que dichos servidores públicos sean separados de su cargo, en ningún caso procede su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que pudiera promoverse. Asimismo, el constituyente reserva a la ley el establecimiento de las causas de separación y remoción.

El hecho de que exista una limitante establecida por el Constituyente respecto del derecho al trabajo de los miembros de las fuerzas policiales, obliga al legislador ordinario a realizar un meticuloso análisis sobre la necesidad e idoneidad de las causas de separación y remoción, por lo que las mismas deben estar estrechamente ligadas con la finalidad constitucional que llevó a la restricción de esa garantía.²⁸

Así mismo, el numeral 94 establece la separación como una de las formas de conclusión del servicio que consiste en apartar al servidor público de la institución de manera definitiva, toda vez que de conformidad con el artículo 74, no procede la reinstalación o restitución de los integrantes de las instituciones policiales que sean separados de su cargo, independientemente del medio de defensa que promuevan para combatir la separación. Una de las causas por las que un servidor público puede ser separado de su cargo, de conformidad con el artículo 94, fracción I, inciso a), de la Ley, consiste en que en los procesos de promoción no se obtenga el grado inmediato superior, por causas imputables al propio servidor público, por lo que la CNDH consideró que

Separar de la institución a un elemento policiaco, por el hecho de participar en los procesos de promoción y no obtener un ascenso por causas a él imputables, se estima una medida inconstitucional por afectar el derecho al trabajo de los miembros de las fuerzas policiales de manera desproporcionada, en virtud de la vaguedad del de éste término.

²⁸CNDH, Acción de inconstitucionalidad, 29 de enero de 2009, consultada el 1º de septiembre de 2014, <http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/CorteInteramericana/7.pdf>, sin fecha de actualización, PDF

La siguiente acción de inconstitucionalidad²⁹ presentada por la CNDH, de fecha 03 de agosto de 2009, reclamaba la invalidez de ciertos artículos de la Ley que Regula las Guarderías Infantiles en el Estado de Colima, entre otros, 12 y 31, publicada el 20 de junio del mismo año en el Periódico Oficial del Estado, y que, de acuerdo al actor, violaba el artículo 4° constitucional en relación al derecho a la protección de la salud; al derecho de los menores a que se satisfagan sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para alcanzar un desarrollo integral; y a la obligación estatal de proveer lo necesario para el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos, con la finalidad de respetar, fomentar y garantizar los derechos a la salud y desarrollo integral de la niñez; así como el artículo 133 constitucional en relación con la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención Americana de los Derechos Humanos. Los motivos que expone son, en lo que nos concierne, que la ley no realiza una regulación específica de los requisitos de salud mínimos que deben observar las guarderías, sino que se delega al reglamento, situación que pone en riesgo el derecho de los niños a la vida, la integridad física y mental, así como la salud. Estos preceptos también violan el artículo 133 constitucional en relación con el artículo 3, numeral 3, de la Convención, que establece la obligación de los Estados parte de asegurarse de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada.

No obstante, la SCJN el 21 de noviembre de 2013 declaró el sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad por haberse cesado los efectos de la Ley que Regula las Guarderías Infantiles en el Estado de Colima, en virtud de su abrogación el 3 de agosto de 2013, fecha en que fue publicada en el Periódico Oficial del estado de Colima la Ley de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil del estado³⁰.

Finalmente, el 14 de diciembre de 2009, se presenta la acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 147 y 147 bis 1 y 2, de la Ley de Salud Pública para el Estado de Baja California, publicada el 03 de noviembre de 2009, que, de acuerdo a la CNDH, violentaba el artículo 4° de la CPEUM en relación al derecho a la salud y al derecho de los menores a que se satisfagan sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para alcanzar un desarrollo integral; señalando la obligación tanto

²⁹ CNDH, Acción de inconstitucionalidad, 3 de agosto de 2009, consultada el 1° de septiembre de 2014, <http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/CorteInteramericana/9.pdf>, sin fecha de actualización, PDF

³⁰ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Segunda Sala, Ponente Sergio A. Valls Hernández, Acción de inconstitucionalidad, expediente 54/2009, 21 de noviembre de 2013, www2scjn.gob.mx, consultada el 21 de enero de 2014.

del Estado de proporcionar lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos, como de la familia y de la sociedad de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. La Comisión consideró que los artículos 147 bis 1 y 147 bis 2 de la mencionada ley contradecían y violaban el artículo 4° constitucional, en virtud de debe contemplar aspectos mínimos básicos y líneas de acción en la ley, lo que no sucede con los preceptos impugnados³¹.

Conclusión

Es evidente que en México existe una preocupación por la protección de los derechos sociales. La naturaleza, funciones y atribuciones de la CNDH, traen aparejado un progreso en el sistema de salvaguarda no jurisdiccional de los derechos humanos. El sentido de las recomendaciones demuestran, por una parte, la obligación del Estado de llevar a cabo políticas públicas tendientes a la protección de los derechos humanos, propiciar modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias y de prácticas administrativas que, a juicio de la propia CNDH, perfeccionen la protección de los derechos humanos, y, por otro lado, adjudicar responsabilidad a los servidores públicos que no cumplen su cometido de conformidad con la ley, así como, resarcir y prever la violación a los derechos sociales mediante acciones tendientes a garantizar el goce de los derechos sociales. Ante tales recomendaciones, es previsible la tendencia a considerar a los derechos sociales como principios constitucionales que permean en el sistema jurídico en general, pero también la predisposición de considerarlos como derechos prestacionales, por lo menos desde la vía no jurisdiccional.

Sin embargo, la cantidad de recomendaciones que emite la Comisión cada año relacionadas con los derechos sociales, son mínimas en comparación a la situación actual de los mismos en el país. Así mismo, es latente el retraso significativo por parte de la SCJN para resolver acciones de inconstitucionalidad relacionadas con leyes que contradicen lo estipulado en nuestra Carta Magna, provocando con ello la vulneración al principio de supremacía constitucional.

Bibliografía

ALEXY, ROBERT, 2000, "Derechos sociales fundamentales" en Carbonell, Miguel, *et al.*, (Comp.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1658/4.pdf>

Comisión Nacional de Derechos Humanos, <http://www.cndh.org.mx/>

³¹ CNDH, Acción de inconstitucionalidad, 14 de diciembre de 2009, consultada el 1° de septiembre de 2014, <http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/CorteInteramericana/18.pdf>, sin fecha de actualización, PDF

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

COSSÍO DÍAZ, JOSÉ RAMÓN, 1989, Estado social y derechos de prestación, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

CRUZ PARCERO, JUAN ANTONIO, 2000, “Los derechos sociales como técnica de protección jurídica” en Carbonell, Miguel, et al., (Comp.), Derechos sociales y derechos de las minorías, México, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1658/5.pdf>

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

OÑATE, SANTIAGO, 1974, “El procurador de pobres, instituido en San Luis Potosí en 1847, y la protección de derechos humanos” en Anuario jurídico I, UNAM, México.

PRIETO SANCHÍS, LUIS, 2000, “Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial” en Carbonell, Miguel, et al., (Comp.), Derechos sociales y derechos de las minorías, México, 2000, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1658/3.pdf>

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Segunda Sala, Ponente Sergio A. Valls Hernández, Acción de inconstitucionalidad, expediente 54/2009, 21 de noviembre de 2013, www2scjn.gob.mx, consultada el 21 de enero de 2014.