



Presidencia
OFICIO P/EXT/152/2026

ASUNTO: Se emite opinión técnica respecto de la iniciativa de reforma al artículo 72 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, presentada ante el H. Congreso del Estado de Jalisco.

H. CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO P R E S E N T E.

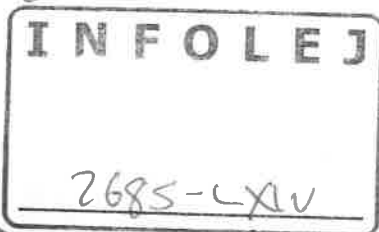
Por medio del presente, me permito dar respuesta oportuna al oficio LXIV/OTDHPO/114/2026, mediante el cual solicita la opinión técnica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, respecto a la iniciativa de ley que reforma al artículo 72 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, presentada por el Diputado Alejandro Barragán Sánchez misma a la cual le fue asignada el número INFOLEJ 2685-LXIV.

De acuerdo a lo anterior, la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco en ejercicio de las atribuciones que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Jalisco y su propia Ley, y con pleno respeto a las facultades constitucionales y legales que corresponden al

Poder Legislativo del Estado, formula la presente:

Opinión técnica

Después de realizar el análisis jurídico, constitucional, institucional y técnico de la propuesta, esta Comisión considera que **NO RESULTA PROCEDENTE**, en los términos planteados, la reforma propuesta, por estimar que su contenido incide directamente en el ámbito de autonomía constitucional, organización normativa interna, autodeterminación técnica y metodología de actuación de este organismo público autónomo.





Presidencia
OFICIO P/EXT/152/2026

De igual forma se considera que la propuesta es contradictoria con lo establecido en el artículo 73 de la misma ley y viola derechos fundamentales, así como disposiciones constitucionales y legales vigentes, en lo que se refiere a la resolución de las quejas y denuncias en materia de derechos humanos, toda vez que las recomendaciones en materia de Derechos Humanos deban ser sencillas, claras y con un lenguaje accesible con base en el **principio de universalidad, el derecho a la comprensión y la eficacia jurídica y social** de los propios derechos humanos.

Si las personas no entienden sus derechos ni las resoluciones que los protegen, estos se vuelven inoperantes.

Lo anterior se desarrolla bajo los siguientes:

I. Antecedentes

El 14 de mayo de 2026 se presentó ante el H. Congreso del Estado de Jalisco la iniciativa denominada **“Iniciativa de Ley que Reforma el Artículo 72 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos”**.

La iniciativa sostiene que las recomendaciones constituyen uno de los principales instrumentos de actuación de los organismos públicos de derechos humanos y que su calidad técnica, metodológica y argumentativa resulta fundamental para fortalecer su eficacia.

Con base en ello, propone modificar el artículo 72 para establecer que las recomendaciones deberán integrarse, en su orden y estructura, mediante **diecinueve apartados**, entre ellos:

1. Portada;
2. Glosario;
3. Proemio y autoridades responsables;
4. Competencia;
5. Resumen ejecutivo;



Presidencia
OFICIO P/EXT/152/2026

6. Versión de lectura fácil;
7. Análisis del contexto;
8. Relatoría de hechos;
9. Situación jurídica;
10. Evidencias;
11. Procedimiento de investigación;
12. Fundamentación y motivación;
13. Posicionamiento de la Comisión;
14. Responsabilidad;
15. Reparación integral;
16. Recomendación;
17. Mecanismos de cumplimiento y seguimiento;
18. Consideraciones finales; y
19. Anexos.

La iniciativa establece, además, que la definición, desarrollo y contenido específico de cada uno de estos apartados se establecería posteriormente en el Reglamento Interior de la Comisión.

Finalmente, el artículo segundo transitorio pretende obligar a la Comisión a realizar las reformas a sus reglamentos y disposiciones administrativas necesarias para dar cumplimiento al decreto dentro de los sesenta días naturales siguientes a su entrada en vigor.

II. Competencia y naturaleza de la presente opinión

La presente opinión se emite en ejercicio de las atribuciones institucionales de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, como organismo constitucional autónomo encargado de la protección, defensa, estudio y divulgación de los derechos humanos en el Estado.

La Comisión formula esta opinión con absoluto respeto a la potestad legislativa del Congreso del Estado.



Presidencia
OFICIO P/EXT/152/2026

En consecuencia, no se cuestiona la facultad constitucional del Poder Legislativo para legislar en materia de derechos humanos ni para establecer el marco jurídico que rige a los organismos públicos de protección de los derechos humanos.

Lo que esta Comisión plantea es una cuestión diferente:

El ejercicio de la potestad legislativa debe desarrollarse dentro de los límites constitucionales que protegen la autonomía de los organismos públicos de derechos humanos, evitando que la legislación ordinaria invada ámbitos propios de autodeterminación técnica, organización normativa interna y metodología institucional.

III. Marco Constitucional Federal de la Autonomía de los Organismos de Derechos Humanos.

El artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las legislaturas de las entidades federativas establecerán organismos de protección de los derechos humanos dentro de sus respectivos ámbitos de competencia.

La propia disposición constitucional determina que estos organismos formularán recomendaciones públicas y no vinculatorias, y establece expresamente que las Constituciones de las entidades federativas deberán establecer y garantizar su autonomía.

La Constitución Federal, por tanto, no concibe a los organismos públicos de derechos humanos como dependencias subordinadas a los poderes constituidos.

Por el contrario, exige que las entidades federativas garanticen su autonomía. Esta previsión constitucional debe ser entendida de manera funcional y no meramente formal.



Presidencia
OFICIO P/EXT/152/2026

La autonomía no puede reducirse a la facultad de administrar recursos o a la ausencia de subordinación jerárquica. Tratándose de un organismo cuya función esencial consiste precisamente en vigilar y controlar no jurisdiccionalmente los actos y omisiones de las autoridades, la autonomía debe comprender el espacio indispensable para que pueda determinar, con independencia, los criterios técnicos y metodológicos mediante los cuales ejerce sus atribuciones.

IV. Autonomía Constitucional de la CEDHJ en el estado de Jalisco

El artículo 10 de la Constitución Política del Estado de Jalisco establece de manera expresa que la Comisión Estatal de Derechos Humanos está dotada de plena autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios.

La propia Constitución local dispone que, en la realización y cumplimiento de sus funciones, la Comisión tendrá la integración, atribuciones, organización y competencia que le confiera su Ley, sin más restricciones que las señaladas por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal y las leyes respectivas.

Asimismo, reconoce expresamente que la Comisión:

- Formula recomendaciones públicas, autónomas y no vinculatorias;
- Inicia de oficio o a petición de parte investigaciones;
- Puede promover cambios y modificaciones al sistema jurídico y a las prácticas administrativas; y
- Cuenta incluso con legitimación para ejercer acción de inconstitucionalidad contra leyes expedidas por el Congreso del Estado.



Presidencia
OFICIO P/EXT/152/2026

Esta última atribución constitucional resulta especialmente relevante, toda vez que el constituyente local ha reconocido que la CEDHJ puede controvertir constitucionalmente las leyes expedidas por el propio Congreso cuando estime que éstas vulneran el orden constitucional. Por ello, **la relación entre el Poder Legislativo y la Comisión debe estar presidida por el principio de respeto recíproco de competencias y, particularmente, por la garantía de autonomía del organismo defensor de derechos humanos.**

V. La propia Ley de CEDHJ reconoce su autonomía y autorregulación

La Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos establece en su artículo 3 que la Comisión es un organismo público dotado de **plena autonomía**, personalidad jurídica y patrimonio propio.

Pero, además, la propia Ley contiene disposiciones particularmente relevantes para el análisis de la iniciativa.

El artículo 7, fracción XXII, reconoce expresamente como atribución de la Comisión: **“Expedir y modificar su reglamento interior.”**

Asimismo, el artículo 15 establece que corresponde al **Consejo Ciudadano** aprobar el Reglamento Interior de la Comisión y sus reformas, así como ejercer las funciones de órgano normativo interno.

Y el artículo 15 también reconoce al Consejo Ciudadano la facultad de establecer los criterios generales de actuación de la Comisión y aprobar los criterios generales que ésta habrá de seguir en materia de derechos humanos.

Estas disposiciones no son accesorias. Constituyen la expresión legislativa de una decisión fundamental:

X



Presidencia
OFICIO P/EXT/152/2026

El legislador jalisciense otorgó a la propia Comisión, a través de sus órganos competentes, facultades para determinar su normativa interna y sus criterios generales de actuación. Por ello, cuando una iniciativa legislativa pretende determinar directamente la **estructura, orden, metodología y componentes documentales** de las recomendaciones, se introduce en un ámbito que la propia Ley reconoce como materia de regulación interna.

VI. La iniciativa pretende regular directamente una materia de naturaleza técnica y metodológica

La iniciativa no se limita a establecer una obligación general de que las recomendaciones estén debidamente fundadas y motivadas.
Ese requisito ya existe.

Lo que realmente propone es que todas las recomendaciones deban integrarse conforme a una estructura determinada de **diecinueve apartados**, cuyo contenido, orden y desarrollo se pretende imponer legalmente.

La propia exposición de motivos confirma que el objetivo de la reforma es establecer un **“modelo metodológico homogéneo”** para la elaboración de recomendaciones. También señala expresamente que pretende dotar de mayor “certeza, sistematicidad y rigor metodológico” a las recomendaciones.

Por tanto, no estamos ante una reforma meramente sustantiva. La iniciativa pretende legislar directamente sobre:

- la metodología;
- la estructura;
- el orden;
- los componentes;
- la presentación;
- la sistematización; y
- la forma de construcción de las recomendaciones.



Presidencia
OFICIO P/EXT/152/2026

Es precisamente ese aspecto el que esta Comisión considera incompatible con el principio de autonomía en los términos planteados.

VII. La CEDHJ ya cuenta con una regulación expresa sobre fundamentación y motivación

Este punto constituye el eje central de la presente opinión.

La iniciativa parte de una premisa que esta Comisión no comparte: que sea necesario modificar la Ley para garantizar que las recomendaciones estén debidamente fundamentadas y motivadas. Esa obligación ya existe actualmente.

El artículo 73 de la Ley de la Comisión dispone que, una vez agotadas las etapas de integración del expediente, el Visitador General debe elaborar un proyecto de resolución en el que se analicen:

- los hechos;
- los argumentos;
- las pruebas;
- los elementos de convicción; y
- las diligencias practicadas, a efecto de determinar si las autoridades o personas servidoras públicas han violado los derechos humanos de las personas afectadas.

El mismo artículo establece expresamente que el proyecto de recomendación debe contener:

- antecedentes y hechos;
- evidencias;
- **motivación y fundamentación;** y
- conclusiones con proposiciones concretas relativas a las medidas para la efectiva restitución de los derechos y, en su caso, reparación de los daños y perjuicios ocasionados.



Presidencia
OFICIO P/EXT/152/2026

Por tanto, la Ley vigente ya exige expresamente fundamentación y motivación. No existe, en consecuencia, un vacío normativo que justifique la reforma propuesta bajo el argumento de que actualmente las recomendaciones carecen de requisitos suficientes.

Adicionalmente, es de considerarse que en el ámbito Nacional, no existe disposición legal alguna que obligue a que las recomendaciones que emite la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) o las autoridades homologas en las entidades federativas, deban obligatoriamente respetar o contener una estructura, apartados o requisitos indispensables como puede ser un **“modelo metodológico homogéneo”** para la elaboración de recomendaciones y que esto además garantice una mayor “certeza, sistematicidad y rigor metodológico”.

Por el contrario el artículo 132 del reglamento Interior de la CNDH, establece sólo elementos que deben reunir las resoluciones, y no una estructura y/o apartados como lo prevé, la iniciativa de ley, que nos ocupa; toda vez que con esto, se privilegia la autonomía de gestión y funcionamiento de las defensorías públicas de derechos humanos y carácter no jurisdiccional, así como una función más flexible en sus actuaciones en la búsqueda de garantizar, proteger y restituir los derechos humanos de la población.

VIII. Las recomendaciones que actualmente emite la CEDHJ cumplen con los requisitos de fundamentación y motivación, por tanto, esta Comisión considera indispensable dejar constancia institucional de lo siguiente:

Las recomendaciones actualmente emitidas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco cumplen con los requisitos legales de fundamentación y motivación previstos en el marco jurídico aplicable.

La fundamentación y motivación no dependen de la existencia de un documento dividido en un número determinado de capítulos. Su cumplimiento deriva de que la determinación institucional:



Presidencia
OFICIO P/EXT/152/2026

- a) identifica los hechos materia de investigación;
- b) analiza los argumentos de las partes;
- c) incorpora y valora los elementos probatorios y de convicción;
- d) determina las normas jurídicas aplicables;
- e) identifica los derechos humanos involucrados;
- f) desarrolla el razonamiento jurídico correspondiente;
- g) determina, cuando procede, la existencia de violaciones a derechos humanos;
- h) establece las consecuencias que corresponden; y
- i) formula medidas concretas para la restitución y reparación de los derechos vulnerados.

Todos esos elementos se encuentran contemplados expresamente en la legislación vigente.

IX. Riesgo de invasión de la autonomía normativa y técnica

La Comisión considera que el principal problema jurídico de la iniciativa consiste en que **traslada al texto legal una materia que actualmente corresponde a la esfera normativa interna del organismo.**

La Ley vigente reconoce a la Comisión la facultad de:

- expedir y modificar su Reglamento Interior; y
- establecer, a través de sus órganos competentes, criterios generales de actuación.

La iniciativa, en cambio, determina directamente la estructura de las recomendaciones y posteriormente obliga a la Comisión a modificar sus disposiciones internas para hacerlas compatibles con una estructura previamente impuesta por el legislador. Esto invierte la lógica de la autonomía.



Presidencia
OFICIO P/EXT/152/2026

En lugar de que la Ley establezca los **parámetros esenciales** y la Comisión desarrolle técnicamente su metodología, se pretende que el legislador determine directamente la metodología y que la Comisión se limite a instrumentarla. Tal diseño **reduce el margen de autodeterminación técnica que la propia Constitución y la Ley reconocen a la CEDHJ.**

X. El artículo 72 vigente ya cumple su función

El artículo 72 vigente establece la naturaleza jurídica de las recomendaciones:

- no son vinculatorias;
- no son imperativas;
- no pueden anular, modificar o dejar sin efecto resoluciones o actos;
- establecen un plazo para que la autoridad informe si las acepta; y
- prevén mecanismos para acreditar su cumplimiento.

La reforma propuesta conserva estos elementos y agrega la estructura de diecinueve apartados. La modificación, por tanto, **no corrige una deficiencia sustantiva del régimen jurídico de las recomendaciones.** Introduce fundamentalmente una regulación de carácter metodológico. Desde la perspectiva de técnica legislativa, ello resulta innecesario y desproporcionado frente al objetivo perseguido.

XI. La propia iniciativa reconoce que el desarrollo de los apartados corresponden al reglamento interior

Existe además una contradicción interna en la propuesta. Por una parte, el legislador pretende elevar a rango legal la estructura de diecinueve apartados y por otra, reconoce que: “La definición, desarrollo y contenido específico de cada uno de los apartados [...] se establecerán en el Reglamento Interior.”

Esto evidencia que la materia tiene una naturaleza esencialmente reglamentaria. Si el desarrollo específico de la metodología corresponde al Reglamento Interior, **resulta innecesario constitucional y técnicamente imponer previamente en la Ley una estructura detallada de diecinueve componentes.**



Presidencia
OFICIO P/EXT/152/2026

La Comisión considera que sería suficiente —si el legislador estimara necesario reforzar el marco normativo— establecer principios generales, dejando su desarrollo a la normativa interna de la institución. Pero incluso esa posibilidad debe valorarse con cautela, pues el marco vigente ya establece expresamente la fundamentación, motivación, evidencias, hechos, análisis y conclusiones que deben contener las recomendaciones.

XII. La iniciativa no demuestra una deficiencia actual de las recomendaciones

Otro aspecto relevante es que la exposición de motivos afirma que la reforma busca elevar la calidad técnica y metodológica de las recomendaciones. Sin embargo, la iniciativa **no acredita que las recomendaciones actualmente emitidas por la CEDHJ carezcan de fundamentación, motivación, valoración probatoria o razonamiento jurídico.**

La existencia de modelos diferentes en otros organismos de derechos humanos puede constituir una referencia comparativa, pero no demuestra por sí misma una deficiencia jurídica del modelo jalisciense. Particularmente, la iniciativa toma como referente el artículo 132 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Sin embargo, la existencia de una metodología distinta en otro organismo constitucional autónomo **no implica que deba reproducirse legislativamente en Jalisco.** Cada organismo cuenta con un marco constitucional y legal propio y, precisamente por su autonomía, debe conservar capacidad para desarrollar su propia metodología institucional.



Presidencia
OFICIO P/EXT/152/2026

XIII. Principio de autonomía y no subordinación

La autonomía de la CEDHJ tiene una finalidad sustantiva: garantizar que pueda investigar y pronunciarse frente a las autoridades públicas **sin subordinación a ellas**. La Ley establece expresamente que el Presidente de la Comisión no estará subordinado, con motivo de sus funciones, a institución o autoridad alguna y desempeñará su cargo con plena autonomía. La imposición legislativa de una metodología exhaustivamente predeterminada no equivale por sí misma a subordinación jerárquica. Sin embargo, cuando la regulación legislativa desciende desde los elementos sustantivos de la función hasta la determinación detallada de cómo debe construirse el instrumento mediante el cual el organismo ejerce esa función, puede producir una restricción material a su autonomía técnica. Ese riesgo debe evitarse mediante una interpretación constitucional que preserve la esfera de autodeterminación institucional.

XIV. No se cuestiona la facultad legislativa del Congreso; Se solicita realizar un ejercicio respetuoso de la autonomía

La Comisión considera importante dejarlo expresamente establecido: **La presente opinión no pretende desconocer ni limitar las facultades constitucionales del Congreso del Estado para legislar.**

La iniciativa fue presentada al amparo de las facultades que el promovente invoca en los artículos 28, fracción I, y 35 de la Constitución Política del Estado de Jalisco y en los artículos 27, 137 y 142 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

La CEDHJ reconoce plenamente esa facultad. Lo que solicita es que su ejercicio se realice respetando el **principio de autonomía constitucional de la Comisión** y sin regular de manera excesivamente detallada aspectos que la propia Ley ha reservado a su normativa interna.

K



Presidencia
OFICIO P/EXT/152/2026

XV. La autonomía también implica responsabilidad

La autonomía que defiende esta Comisión no significa ausencia de controles.

La CEDHJ está obligada a ejercer sus atribuciones con:

- legalidad;
- objetividad;
- imparcialidad;
- racionalidad;
- respeto irrestricto a los derechos humanos;
- debida fundamentación y motivación;
- transparencia; y
- responsabilidad institucional.

Precisamente por ello, la Comisión sostiene que las recomendaciones deben continuar sujetándose al marco legal vigente. Pero una cosa es exigir el cumplimiento de esos estándares y otra distinta imponer legislativamente una estructura documental determinada como condición metodológica para el ejercicio de una función constitucional autónoma.

La primera es una legítima función legislativa. La segunda puede convertirse en una intervención indebida en la autonomía técnica del organismo.

XVI. Conclusiones

Por las consideraciones constitucionales, legales y técnicas expuestas, esta Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, concluye:

PRIMERA. La Comisión reconoce y respeta plenamente la facultad constitucional del H. Congreso del Estado de Jalisco para legislar en materia de derechos humanos y para establecer el marco jurídico aplicable al organismo.



Presidencia
OFICIO P/EXT/152/2026

SEGUNDA. Dicha facultad legislativa debe ejercerse respetando la **plena autonomía constitucional de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco**, reconocida tanto por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como por el artículo 10 de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

TERCERA. La Ley vigente en su artículo 73, ya establece de manera expresa los elementos sustantivos que deben integrar una recomendación, incluyendo antecedentes, hechos, evidencias, fundamentación, motivación y conclusiones con medidas de restitución y reparación.

CUARTA. En consecuencia, **las recomendaciones que actualmente emite la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco cumplen con los requisitos legales de fundamentación y motivación**, sin que sea jurídicamente correcto sostener que la ausencia de una estructura de diecinueve apartados implique falta de fundamentación o motivación, ni que carecen de certeza, sistematicidad, y rigor metodológico.

QUINTA. La fundamentación y motivación constituyen requisitos sustantivos de la actuación institucional y no dependen de la adopción de una estructura formal única.

SEXTA. La iniciativa pretende regular directamente la metodología, orden, estructura y contenido formal de las recomendaciones, aspectos que corresponden, por su naturaleza, al ámbito de autodeterminación técnica y normativa interna de la Comisión.

SÉPTIMA. La Ley vigente reconoce expresamente a la Comisión la facultad de expedir y modificar su Reglamento Interior, así como al Consejo Ciudadano la atribución de aprobarlo y ejercer funciones de órgano normativo interno.



Presidencia
OFICIO P/EXT/152/2026

OCTAVA. La imposición legislativa de una estructura metodológica detallada de diecinueve apartados representa una intervención innecesaria en la esfera de autonomía técnica y normativa de la Comisión, particularmente cuando el propio proyecto reconoce que el desarrollo específico de dichos apartados correspondería al Reglamento Interior.

NOVENA. La Comisión considera que los objetivos de mejorar la claridad, accesibilidad, reparación integral y eficacia de las recomendaciones pueden ser alcanzados mediante mecanismos internos de actualización normativa, criterios técnicos y metodologías institucionales, sin necesidad de incorporar una estructura rígida al texto legal.

DÉCIMA. Por las razones expuestas, esta Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco emite **OPINIÓN TÉCNICA EN SENTIDO NO FAVORABLE** respecto de la iniciativa de reforma al artículo 72 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, **en los términos actualmente planteados.**



ATENTAMENTE

Guadalajara, Jalisco a 21 de septiembre de 2026

Maestra Luz del Carmen Godínez González

Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco

C.c.p Archivo