



Cuestiones Constitucionales

ISSN: 1405-9193

rmdc@servidor.unam.mx

Universidad Nacional Autónoma de México

México

García López-Guerrero, Luis

La defensa de los derechos humanos en México. Respuesta a John Ackerman

Cuestiones Constitucionales, núm. 16, enero-junio, 2007, pp. 205-251

Universidad Nacional Autónoma de México

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88501607>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO. RESPUESTA A JOHN ACKERMAN

Luis GARCÍA LÓPEZ-GUERRERO*

RESUMEN: Ante serias afirmaciones hechas al *ombudsman* mexicano en una reciente publicación, el autor estudia la evolución de la defensa de los derechos humanos en nuestro país, así como la historia y crecimiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos desde su creación en 1990 hasta nuestros días, pasando por la reformas de 1992 y la de 1999 que le da el carácter de órgano constitucional autónomo, demostrando que durante todos estos años la Comisión Nacional ha cumplido con lo dispuesto en el artículo 102, apartado *B*, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que las críticas carecen de sustento.

Palabras clave: Derechos humanos, quejas, recomendaciones, amigable conciliación.

ABSTRACT: Because of serious statements to the mexican ombudsman in a recent publication, the author studies the evolution of human rights in our country and also the history and development of the National Commission of the Human Rights since its creation in 1990 to our days, studying the constitutional amendments of 1992 and 1999, this one converted the National Commission in a constitutional autonomous organism. The author proved that during all this years the National Commission has carried out with article 102, *B*, of the Mexican Constitution and due to that the criticisms are lacked of support.

Descriptors: Human Rights, complaints, recommendations, Friendly settlement agreement.

* Doctor en derecho por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM y Director general del Programa de Atención a Víctimas del Delito de la CNDH.

I. INTRODUCCIÓN

Desde hace unos años, el desarrollo de los derechos humanos ha mostrado una presencia histórica, jurídica y cultural cada vez más dinámica en la sociedad, pero concretamente a finales de la década pasada y a principios de este siglo, ha sido cuando su aceptación, reconocimiento y respeto se constituyeron en una permanente aspiración de la mayoría de los países que conforman la comunidad internacional, incluyendo a México.¹

Esta aspiración inacabada estaría acompañada de varios debates en torno a cuál debería ser el contenido de los derechos humanos, los mecanismos para su ejercicio, los límites y la justificación de su existencia, a grado tal, que en los foros académicos y políticos se plantearían nuevos paradigmas sobre temas en apariencia agotados y que ya no eran motivo de discusión, por ejemplo, “el considerar que cuando estuviéramos en presencia del ejercicio pleno del derecho a la seguridad pública y su vínculo con los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, nos enfrentaríamos a dos valores posiblemente contrapuestos”.² A pesar de

1 En opinión de Osvaldo Alfredo Gozaín, “Cada una de las ramas que cubren el orden jurídico tienen un tiempo histórico personal que muestra la dimensión y el avance en sus preocupaciones sociales. Así como en el siglo XVIII fue el germe del constitucionalismo, y el siglo XIX del derecho privado, particularmente del derecho civil, este siglo tiene sus hijos en el derecho procesal con su notable evolución y en los derechos humanos”. *El derecho procesal constitucional y los derechos humanos (vínculos y autonomías)*, México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 1995, p. 7.

2 Cfr. Vidal León, Christian Manelic, “La seguridad y los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo ¿Dos valores contrapuestos?”, *Una propuesta ciudadana en materia de seguridad pública*, México, CCSP-CNDH, 2006, pp. 351 y ss. En opinión del autor, “...en el inicio del siglo XXI nadie duda que el terrorismo sea un fenómeno que por sus características propias deber ser combatido de forma diferente a cualquier otro crimen. A ello, los Estados han tenido que adoptar medidas especiales para la prevención, investigación y sanción de los perpetradores de atentados terroristas, que se encuentran contenidas en cuerpos legislativos enteros dedicados exclusivamente a erradicar al terrorismo dentro de sus jurisdicciones. Ahora bien, las medidas y leyes que los Estados frecuentemente decretan para proteger su seguridad, particularmente frente a la amenaza terrorista, no son adoptadas sin que en ellas se afecte el régimen de derechos y libertades que las Constituciones y los tratados internacionales consagran, ya sea porque restrinjan su ejercicio bajo un régimen de “normalidad”, o incluso porque impongan un estado de emergencia, el cual debe ser afrontado no con la legislación promulgada para regir bajo

estos cuestionamientos, no cabe duda que los derechos humanos tienen una función reguladora que los han consolidado:

...como un instrumento de legitimación de los sistemas políticos y de los ordenamientos jurídicos, y por la convicción de muchos hombres de que constituyen una garantía para su dignidad y, un cauce, el cauce principal, para su libertad y su igualdad, la comprensión adecuada de los derechos es no sólo una tarea teórica, sino de gran alcance práctico.³

La Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 1o. como deberes de los Estados parte su compromiso de:

...respetar los derechos y las libertades reconocidos en ella y garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.⁴

Para tal efecto, “los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la Convención las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”.⁵

En este contexto, las acciones encaminadas a la promoción y protección de los derechos humanos reconocidos en el orden jurídico interna-

la normalidad, sino a través de leyes y decretos especiales en los que se dicten todas las medidas extraordinarias necesarias para enfrentar la contingencia terrorista”.

³ Peces-Barba Martínez, Gregorio, *Curso de derechos fundamentales, teoría general*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid-Boletín Oficial del Estado, 1999, p. 21.

⁴ Conocida como “Pacto de San José”, Depositario: OEA, Lugar de adopción: San José de Costa Rica, fecha de adopción: 22 de noviembre de 1969. Vinculación de México: 24 de marzo de 1981, adhesión. Aprobación del Senado: 18 de diciembre de 1980, según decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 1981. Entrada en vigor: 18 de junio de 1978, general; 24 de marzo de 1981, México. Publicación del decreto de promulgación en el *Diario Oficial de la Federación*: jueves 7 de mayo de 1981. Última modificación *Diario Oficial de la Federación*: 17 de enero de 2002, aprobadas por el Senado el 10 de diciembre de 2001. Decreto por el que se aprueba el Retiro Parcial de las Declaraciones Interpretativas y de la Reserva, que el Gobierno de México formuló al párrafo 3 del artículo 12 y al párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁵ *Ibidem*, artículo 2o.

cional, se desarrollan entre otras, a través de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (defensores del pueblo, comisiones de derechos humanos, *ombudsman*), instancias que se han logrado constituir como un elemento fundamental en las políticas públicas de los Estados ya que su presencia genera un contra peso frente al abuso de poder, dando muestra de su utilidad en el perfeccionamiento de las instituciones, adquiriendo prestigio en la sociedad.⁶

Como lo ha señalado Claudio Mueckay Arcos:

Las modernas doctrinas de la ciencia política y el derecho constitucional han creado la figura del defensor del pueblo como el funcionario idóneo para la promoción, la tutela y la defensa de los derechos humanos universalmente consagrados en las Constituciones de los Estados. Los múltiples casos de violaciones de los derechos básicos individuales y colectivos hacen necesario fortalecer mediante recursos y procedimientos expeditos, la protección de tales derechos.⁷

Al respecto, la figura del *ombudsman*, de origen sueco o escandinavo que significa “representante”,⁸ tiene como función la de proteger los derechos fundamentales de los miembros de una sociedad, a través de la observación directa de la actuación de las autoridades de la administración pública. Donald Rowat señala tres características:

6 En opinión de Jorge Carpizo, el *ombudsman* sólo puede existir en donde hay un interés real porque cada día la protección de los derechos humanos sea mejor, donde las autoridades actúan de buena fe y están tan interesadas como los gobernados en que sus errores puedan ser corregidos con la finalidad de evitar que se vuelvan a producir. En una palabra, para el éxito del *ombudsman* es indispensable la colaboración de las autoridades y su compromiso con el régimen democrático, *Cfr. Carpizo, Jorge, Derechos humanos y ombudsman*, México, Porrúa-UNAM, 1998, pp. 45 y ss.

7 *Manual Operativo y Reglamento de Quejas*, Ecuador, Defensoría del Pueblo de Ecuador, 2003, p. 5.

8 “Los orígenes tanto de la institución como de su denominación genérica provienen del derecho constitucional sueco, ya que se considera que surgió en la ley constitucional del 6 de junio de 1809, sobre la forma de gobierno (*Regerisform*), aun cuando se señalan antecedentes que se remontan al Canciller de la Justicia, creado por la Corona en el siglo XVIII como representante del rey para vigilar a los funcionarios administrativos”, en Legrand, André, *L’Ombudsman scandinave; études comparées sur le contrôle de l’administration*, París, 1970, pp. 15-26; *cfr. Fix-Zamudio, Héctor, Protección jurídica de los derechos humanos, estudios comparativos*, México, CNDH, 1999, p. 356.

Es un funcionario autónomo sin vinculación con los partidos políticos, generalmente regulado por textos constitucionales, con una función fiscalizadora de la administración pública.

Conoce de las quejas específicas del público contra la injusticia y defectuosa actividad de las autoridades administrativas, y

Tiene el poder para investigar, criticar y publicar sus acciones, pero no de revocar o anular los actos de dichas autoridades.⁹

En este sentido, sus atribuciones y competencia se encuentran claramente definidas en la ley, destacando, por ejemplo, la facultad que tienen para *recibir e investigar* quejas o denuncias de particulares relativas a violaciones de derechos humanos. Para tal efecto, el *ombudsman* también está facultado para allegarse de las evidencias sobre el caso objeto de la investigación.¹⁰

En México, el artículo 102, apartado *B* de la Constitución faculta al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados para:

...establecer 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.

El precepto constitucional reafirma, por tanto, el compromiso internacional de México en promover la observancia y protección de los dere-

9 Rowat, Donald C., *El ombudsman. El defensor del ciudadano*, 2a. ed., Eduardo L. Suárez, México, Fondo de Cultura Económica, 1973, p. 39.

10 “Una de las funciones que suelen encomendarse a las comisiones de derechos humanos es recibir e investigar denuncias de individuos (y ocasionalmente de grupos) relativas a violaciones de derechos humanos que infringen la legislación nacional. A fin de desempeñar correctamente su tarea, la Comisión suele estar facultada para obtener pruebas sobre el caso objeto de su investigación. Aunque se ejerce en pocas ocasiones, esta facultad es importante porque permite evitar que la investigación no prospere por falta de cooperación de la persona u organismo que denuncia. Si bien existen diferencias considerables en los procedimientos que aplican las diferentes comisiones de derechos humanos para investigar las denuncias y pronunciarse al respecto, muchas de ellas recurren a procedimientos de conciliación y/o arbitraje”. *Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos*, Folleto informativo núm. 19, www.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/fs19_sp.htm, rubro publicaciones electrónicas, consultada el 20 de septiembre de 2006.

chos humanos, esta situación implica necesariamente la obligación de las autoridades y servidores públicos que conforman la administración pública federal, estatal y municipal de cumplir y hacer cumplir las leyes en todo momento, sirviendo a la comunidad y protegiendo a las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión.¹¹

Compromiso que sin lugar a dudas, se traduce en un deber de garantía en favor de los habitantes de nuestro país, para que los servidores públicos respeten y protejan la dignidad humana y mantengan y defiendan los derechos humanos;¹² en palabras de Luigi Ferrajoli, “deben estar garantiz

¹¹ El artículo 1o. del *Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley* (Proclamado por la Asamblea General de la ONU en su resolución 34/169, adoptado el 17 de diciembre de 1979), establece precisamente esta obligación a cargo de los funcionarios del Estado mexicano, y obedece al propósito de abarcar no solamente todos los actos violentos, de depredación y nocivos, sino también toda la gama de prohibiciones previstas en la legislación penal. La Declaración Universal de Derechos Humanos del 10 de septiembre de 1948, resalta el compromiso que los Estados miembros han adquirido para asegurar el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades fundamentales del hombre.

¹² “Uno de los rasgos sobresalientes del constitucionalismo de la segunda posguerra es la elevación de la dignidad de la persona a la categoría de núcleo axiológico constitucional, y por lo mismo, a valor jurídico supremo del conjunto ordinamental, y ello con carácter prácticamente generalizado y en ámbitos socio-culturales bien dispares y, tiene su explicación en los horrores de la Segunda Guerra Mundial que impactarían de tal forma sobre el conjunto de la humanidad, que por doquier se iba a generalizar un sentimiento de rechazo, primero, y de radical rectificación después, que había de conducir en una dirección que sería su reconocimiento y protección institucional”. *Cfr.* Fernández Segado, Francisco, “La dignidad de la persona en el ordenamiento constitucional español”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Gobierno Vasco, País Vasco, núm. 43, IVAP, 1995, p. 49. En este sentido, hemos considerado que “...a consecuencia del terrible genocidio derivado de la Segunda Guerra Mundial, y como reacción frente a los sistemas intolerantes que lo generaron, surgió todo un sistema universal, filosófico, jurídico y político con un ideal común por el que todos los pueblos y naciones debían esforzarse, fundamentado básicamente en la dignidad y el consecuente valor de la persona humana”. García López-Guerrero, Luis, “Dignidad y derechos humanos. Un breve recuento”, *Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, México, núm. 141, abril de 2001, p. 31. “Es quizás la respuesta más matizada y más discreta frente a los excesos de algunos iusnaturalismos, que descalificaron la construcción positivista y le atribuyeron la responsabilidad de lo acaecido por debilitar las referencias morales en el derecho”. Peces-Barba Martínez, Gregorio, *La dignidad de la persona desde la filosofía del derecho*, Madrid,

zados todos los derechos vitales cuya garantía es condición necesaria para la paz: el derecho a la vida, la integridad personal...”.¹³

Hace poco tiempo encontramos una compilación que por las materias que contiene y los autores que participan en ella, merecieron un interés particular de nuestra parte para hojearla, y al revisar el índice observamos un artículo que plantea una reflexión orientada a cuestionar la eficiencia institucional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), bajo la premisa “¿Autonomía disfuncional?...”, lo que motivó su lectura detenida.

Sorprende sobre manera leer que en opinión de su autor, nos referimos a John M. Ackerman, la CNDH, “ha padecido cierto nivel de retroceso, y que a pesar de las reformas que ha tenido a lo largo de su vida institucional, no se ha logrado la consolidación integral de sus bases legales”, fundamentándose en la idea de que a partir de su autonomía en el año de 1999, “la CNDH debía haber auspiciado un desarrollo institucional rápido y sólido, dando un ejemplo claro de eficacia institucional atacando de fondo a la problemática de los derechos humanos”.¹⁴

Consideramos que tales afirmaciones parten de una reflexión ligera que desacredita el funcionamiento y resultados obtenidos por la CNDH en los últimos años, y lo afirmamos de esta manera porque creemos que desconoció, probablemente porque no investigó con profundidad, información que le hubiera permitido conformar una mejor y más completa opinión sobre varios aspectos de la CNDH que critica en su artículo.

Surge la necesidad, entonces, de verificar dicha interrogante sobre todo después de observar algunos de los acontecimientos que se han presentado en México, díganse actos de tortura, desapariciones forzadas, movimientos sociales de reclamo, ejecuciones extrajudiciales, inseguridad pública, amenazas de muerte, delincuencia organizada, negligencia médica, abuso de poder, entre otras graves violaciones a los derechos hu-

Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas”-Universidad Carlos III de Madrid-Dykson, 2002, p. 11.

¹³ Ferrajoli, Luigi, *Sobre los derechos fundamentales y sus garantías*, traducción de Miguel Carbonell, Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2006, p. 9.

¹⁴ Ackerman, John M., “¿Autonomía disfuncional?: el diseño y desarrollo institucional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)”, Fondevilla, Gustavo, (comp.), *Instituciones, legalidad y Estado de derecho en el México de la transición democrática*, México, Fontamara, 2006, pp. 113 y ss.

manos, y en cuya investigación y combate la CNDH ha intervenido como un actor trascendental, particularmente a partir del mes de septiembre de 1999.

En este contexto, las afirmaciones de Ackerman plantean una hipótesis que nos parece equivocada sobre la eficiencia y desempeño de la CNDH, tomando como base de sus argumentos, el supuesto diseño que la Comisión Nacional ha conformado a través de su evolución. Lo anterior para concluir que la evidencia mostrada (resultados), “no revela una constante curva ascendente en la tendencia de su consolidación institucional, limitando sus alcances y burocratizando sus procedimientos internos y en términos de su desempeño, al no contar con una estrategia estructural coherente de fondo, no se demuestra una mejoría significativa en el desempeño de la Comisión Nacional”.

II. DISEÑO INSTITUCIONAL

La CNDH es una institución que en dieciséis años de vida institucional, ha tenido un desarrollo constante en la historia de nuestro país. Esta situación ha originado que paralelamente a su crecimiento, otras entidades de carácter público y privado se manifiesten con una muy definida intención de pugnar junto con la CNDH por la observancia y protección de los derechos humanos como un ideal universal de gran importancia para el avance institucional.

Desde su creación, pero principalmente desde su autonomía en el año de 1999, conjuntamente con los demás organismos públicos de protección de los derechos humanos en México, han consolidado un *Sistema de Protección No Jurisdiccional* de gran trascendencia, encargado de velar por la protección y defensa de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano,¹⁵ el cual, se fortalece día con día sobre la base de un diseño de amplia colaboración institucional.

¹⁵ Como lo señaló José Luis Soberanes Fernández, al rendir su primer informe de labores: “Hace un año, era imperativo comenzar a dar pasos firmes para robustecer el Sistema Nacional No Jurisdiccional de protección de las garantías fundamentales e impulsar el fortalecimiento de una verdadera cultura de los derechos humanos. Por ello, trazamos una estrategia para articularnos con el trabajo que desarrollaban a nivel nacional los organismos públicos de protección y defensa de derechos humanos. Hoy, esta labor, que se soporta en acciones concretas y en el intercambio permanente de información, comienza

En México podemos encontrar el surgimiento de diversas instancias protectoras de los derechos fundamentales,¹⁶ las que de alguna manera han sentado los precedentes de los *organismos públicos de protección de los derechos humanos*, y que han quedado marcadas como un referente obligado para demostrar la presencia cada vez mayor de las instituciones y del interés del Estado mexicano en la protección y defensa de los derechos humanos.¹⁷

Las diversas transformaciones que la CNDH ha tendido a través del tiempo, sin lugar a dudas atienden a la necesidad de crear y fortalecer una institución que dé respuesta eficaz a las demandas que la sociedad le impone. Efectivamente, la CNDH, de iniciar como un órgano descentralizado, transitó hacia la autonomía, en un periodo de nueve años, pasando por la descentralización administrativa para finalmente consolidarse en el órgano constitucional autónomo que actualmente es.¹⁸

a rendir frutos". *Informe de Actividades del 16 de noviembre de 1999 al 15 de noviembre de 2000*, México, CNDH, 2001, p. V.

16 Observamos cómo desde el siglo XIX, en la Ley de Procuradurías de Pobres de 1847 se consideró la existencia de una serie de derechos inherentes a la persona humana. En el siglo XX, podemos señalar la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor en 1975, en vigor a partir del 5 de febrero de 1976, la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del 3 de enero de 1979, la Procuraduría de Vecinos de la Ciudad de Colima del 21 de noviembre de 1983, y que posteriormente se institucionalizó en la Ley Orgánica Municipal de dicha entidad federativa el 8 de diciembre de 1984, la Defensoría de los Derechos Universitarios del 3 de enero de 1985, la Procuraduría para la Defensa del Indígena en Oaxaca de septiembre de 1986, la Procuraduría Social de la Montaña en Guerrero de abril de 1987, la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes del 14 de agosto de 1988 la cual, en 1990 pasó a formar parte de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, la defensoría de los Derechos de los Vecinos de la Ciudad de Querétaro del 22 de diciembre de 1988, y la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal creada el 25 de enero de 1989. Cfr. Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y ombudsman*, cit., nota 6, p. 11.

17 *Ibidem*, p. 12; Fix-Zamudio, Héctor, "Comentario al artículo 102 constitucional", *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones*, t. X: *Artículos 95-110*, 5a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, p. 147 y ss.

18 Surge entonces una pregunta que es necesario responder: ¿a qué obstáculos se tendría que enfrentar la CNDH a partir de su autonomía? Uno de los más importantes, es la falta de confianza por parte la sociedad en algunas de sus instituciones; situación que alcanzó desafortunadamente a la CNDH, a grado tal de ser señalada como una institución ineficaz porque lejos de defender a las *víctimas de las violaciones a la ley, defiende a los delincuentes*, percepción que a partir de noviembre de 1999, ha ido cambiando y así lo

Un antecedente importante en este vertiginoso desarrollo histórico ha sido la *Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación*,¹⁹ cuyo titular era nombrado por el secretario del ramo y tenía como atribuciones, entre otras:²⁰ proponer programas de promoción e impulso, dentro del marco de la carta internacional de derechos humanos, acerca del cumplimiento de los acuerdos signados por nuestro país; así como proyectos de iniciativas, programas, acciones y mecanismos que contribuyeran a la planeación de la política de derechos humanos, y establecer mecanismos de enlace y coordinación con entidades, instituciones y organismos públicos o privados para promover la aplicación y respeto de los derechos humanos, situación que en principio, no podríamos considerarla como una verdadera política de Estado en la materia.

Posteriormente, por un Acuerdo de la Presidencia de la República del 5 de junio de 1990 y por decreto publicado el 6 de junio del mismo año, se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuyo Reglamento Interno, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de noviembre de 1992. Algunos de los argumentos que se expresaron respecto a su creación iban orientados a señalar “la necesidad por parte del Estado mexicano de garantizar y respetar la ley, así como preservar el orden, la paz y la estabilidad social del país, y que la definición de las políticas en materia de derechos humanos era una circunstancia que requería de la atención y respuesta al más alto nivel”.²¹

Al respecto, nos parece importante mencionar que la CNDH se gestó en un momento en que el país exigía un nuevo rumbo en materia de derechos humanos, México tenía que actualizarse y adoptar el tema como una verdadera política de Estado ya que se estaban cometiendo excesos y

confirma John Ackerman al señalar que, “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha alcanzado niveles de confianza ciudadana importantes, similares a los del presidente de la República y muy por arriba de otras instituciones incluyendo la Suprema Corte de Justicia, el Congreso y los partidos políticos”. *Cfr. en ¿Autonomía disfuncional?: El diseño y desarrollo institucional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)*”, *Instituciones, legalidad y Estado de derecho en el México de la transición democrática*, cit., nota 14, p. 135.

19 *Diario Oficial de la Federación*, 15 de febrero de 1989.

20 Artículo 15 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de febrero de 1989, y en su Manual de Organización OM/DGPOP/89, p. 9.

21 *Diario Oficial de la Federación*, 6 de junio de 1990.

abusos en el poder que formaban parte del cúmulo de violaciones que nuestra sociedad venía arrastrando desde tiempo atrás y que no se podían tolerar por más tiempo sin que hubiera una reacción enérgica por parte del Estado mexicano.

La creación de la CNDH entonces, no fue producto de una concesión gratuita, respondió más bien a un movimiento internacional y a una fuerte demanda interna en nuestro país a favor del respeto y protección de los derechos humanos y como vía para lograr una mayor vigencia del Estado de derecho.²² En una sociedad convulsionada, en cierta forma por las violaciones graves a los derechos fundamentales, era necesario transformar la percepción de la sociedad hacia su protección y respeto irrestricto, para lo cual primero había que crear una política de Estado al respecto, y segundo, implementar una instancia nacional encargada de dirigirla atendiendo a un cambio estructural en las instituciones.²³

En este contexto, el surgimiento de la CNDH en sus inicios y bajo el diseño institucional de ese momento (*órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación*), quizá no respondió plenamente a

²² La CNDH “...surge en un clima de escepticismo social, en un momento en el que hubo un aumento alarmante de las violaciones de los derechos humanos cometidas principalmente por los ministerios públicos y policías federales que tenían a su cargo la lucha contra el narcotráfico. Acontecieron casos que alarmaron e indignaron a la sociedad mexicana y que le dieron la vuelta al mundo como lo fue, el asesinato de la licenciada Norma Corona, distinguida luchadora de los derechos humanos en Sinaloa. Su marco jurídico no era el más apropiado porque fue constituida como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, sin embargo, ese marco jurídico se contempló como provisional y sería afinado con las experiencias que la CNDH fuera obteniendo, amén de esto, se le otorgaron desde su inicio las facultades que corresponden a un *ombudsman* y poco a poco se fueron viendo resultados”. *Cfr.* Carpizo, Jorge, “La reforma constitucional de 1999 a los organismos protectores de los derechos humanos”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derechos Constitucional*, México, núm. 3, julio-diciembre de 2000, en www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/3/art/art2.htm, consultada en septiembre de 2006.

²³ “La creación de este organismo constituyó un hecho histórico que cambiaría de manera irreversible la dinámica de la relación entre autoridades y gobernados. Por un lado, la autoridad asumió explícitamente su compromiso de garantizar el pleno disfrute de los derechos humanos y, por el otro, la ciudadanía tomó conciencia de la trascendencia de sus prerrogativas fundamentales y, sobre todo, de la posibilidad de acudir a una instancia protectora para exigir su respeto”. *Cfr.* Goslinga Ramírez, Lorena *et al.*, *Evolución del marco normativo del ombudsman nacional mexicano: 1990-2002*, México, CNDH, 2002, pp. 15 y 16.

las exigencias de los académicos, estudiosos y críticos más autorizados que cuestionaron entre otros aspectos, por ejemplo, su naturaleza o falta de autonomía;²⁴ sin embargo, hay que considerar el hecho de que la figura del *ombudsman* en México como en otros países del mundo, surgió con excepciones a las estructuras jurídicas y políticas del modelo tradicional,²⁵ situación que no impidió que tuviera cierta autonomía funcional para iniciar sus actividades bajo un rango muy amplio y completo de actuación, autonomía que evolucionaría efectivamente con los años, de aquí que la institución se tuviera que ajustar en su primera etapa, al paradigma del sistema político mexicano de esa época e irse perfeccionando durante el transcurso del tiempo probando su eficacia.²⁶

Así las cosas, comparar la Comisión Nacional en su primera etapa, como lo hace Ackerman con un “grupo de trabajo *cuasi-independiente*”, es minimizar y desvalorizar los logros obtenidos por la institución, circunstancia que no es congruente con los hechos ya que, si atendemos los resultados de la gestión de la CNDH en el primer año de su funciona-

24 El tema de la falta de autonomía de la CNDH en sus inicios y hasta el año de 1999, ha sido uno de los principales aspectos en el que la crítica se ha fundamentado para cuestionar la eficacia de la institución; sin embargo, es muy importante tomar en consideración el hecho de que este debate, ayudó a definir el diseño institucional actual de la CNDH ya que, si bien es cierto la determinación de adscribir dicho organismo a la Secretaría de Gobernación se justificó con el argumento de que a *esa dependencia le correspondía conducir la política interior del país*, también lo es que en la práctica esto provocó que se cuestionara severamente su independencia e imparcialidad. *Cfr.* Goslinga Ramírez, Lorena *et al.*, *op. cit.*, nota 23, pp. 18 y 19.

25 Efectivamente, el *ombudsman* ha surgido bajo diferentes modelos que al tradicional escandinavo, básicamente por la necesidad de adecuarlo a los diferentes sistemas jurídicos que rigen en cada país, esta situación ha generado que la figura se haya introducido paulatinamente por el legislador mexicano entre otras razones, atendiendo a un criterio fundamental que consiste en saber si sus actividades podían influir para determinar la responsabilidad de los servidores públicos, régimen que en ocasiones ha sido objeto de obstáculos sobre todo bajo el marco jurídico de responsabilidad de servidores públicos que existía en 1990. *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, *Protección jurídica de los derechos humanos, estudios comparativos*, 2a. ed. México, CNDH, 1999, pp. 359 y ss.

26 La CNDH desde sus inicios, demostró un grado excepcional de independencia que le otorgó amplio prestigio en todos los sectores sociales y, además fue el inicio de una cultura de los derechos humanos, que es un factor esencial para lograr su verdadera tutela. *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, “Comentario al artículo 102 constitucional”, *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones*, *cit.*, nota 17, p. 147.

miento, observaremos que el trabajo realizado por el *ombudsman* nacional fue muy amplio:

| <i>Año</i> | <i>Número de quejas recibidas</i> | <i>Quejas concluidas</i> | <i>Quejas presuntamente violatorias de derechos humanos</i> | <i>Recomendaciones emitidas</i> |
|--------------------------------|-----------------------------------|--------------------------|---|---------------------------------|
| 1990-II semestre ²⁷ | 1343 | 397 | 841 | 33 |
| 1991- I semestre ²⁸ | 1913 | 670 | 1073 | 51 |
| <i>Total</i> | 3256 | 1067 | 1914 | 84 |

Además, hay que considerar el trabajo de protección, promoción, difusión y defensa de los derechos humanos que se empezó a desarrollar a través de los programas especiales (19) respecto de grandes temas de la agenda nacional, entre otros, el de asuntos indígenas, sistema penitenciario del país, interinstitucional de beneficios anticipados, defensa de la niñez, trabajadores migratorios, sobre el libro de texto gratuito y el de capacitación; situación que nos hace compartir la opinión de Jorge Carpizo, que señala: “la CNDH al año de su creación, ya se había ganado la confianza social y la sociedad la había hecho suya, echando raíces profundas y aceptándose mayormente su existencia y sus efectos benéficos”.²⁹

Para el año de 1991, se consideró necesario revisar el marco jurídico de la CNDH, el cual siempre se estimó que era de carácter provisional.³⁰ Posteriormente, mediante una reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1992, se adicionó el apartado *B* del artículo 102, elevando a rango constitucional a la CNDH, dándose un paso muy importante en la consolidación del diseño institucional del *ombuds-*

27 *Primer Informe Semestral, junio-diciembre de 1990*, México, CNDH, 1990.

28 *Segundo Informe Semestral, diciembre 1990 a mayo de 1991*, México, CNDH, 1991.

29 Carpizo, Jorge, “La reforma constitucional de 1999 a los organismos protectores de los derechos humanos”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derechos Constitucional*, cit. nota 22, p. 2.

30 *Ibidem*, p. 3.

man surgiendo el llamado Sistema Nacional de Protección No Jurisdiccional de los Derechos Humanos.

El objetivo principal de dicha reforma, radicó en fortalecer la política que el Estado mexicano venía impulsando desde un año antes en materia de derechos humanos, con la firme intención de construir un nuevo y renovado escenario, que había tenido como antecedentes, la experiencia y los importantes resultados que la CNDH había logrado obtener,³¹ situación que buscaría el perfeccionamiento de la institución modificando su diseño para otorgarle mayor presencia en el país y en el mundo.³²

Otra afirmación que nos parece poco seria, tiene que ver con el hecho de señalar que la reforma constitucional,

...limitó significativamente el poder de la CNDH, haciéndola en algunas formas menos poderosa que la CNDH entre 1990 y 1992 ya que, cambió su enfoque pasando de ser una institución principalmente responsable de proponer y supervisar el cumplimiento con la política de respeto y defensa de los derechos humanos, a ser un organismo cuyo enfoque es recibir quejas contra ac-

³¹ Para la CNDH comenzaba un periodo esplendoroso en el ejercicio de sus facultades. En el tercer semestre el número de quejas concluidas fue de 1892 y las recomendaciones aumentaron a 75; la importancia de muchas de aquellas fue evidente para todos. *Ibidem*, p. 2.

³² Con relación al argumento que Ackerman señala en su artículo, respecto a que dicha reforma constitucional *tardo 71 días para su aprobación, lo que significó en términos de rapidez*, “una hazaña excepcional” por parte del legislador federal, nos parece que de nuevo desestimó y desacreditó a la ligera el serio y respetable trabajo que el Constituyente Permanente realiza en beneficio del país ya que, su interpretación no tomó en cuenta los amplios y profundos debates que se originaron en el seno de las *Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, y de Derechos Humanos de la Honorable Cámara de Diputados y en las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos, Primera Sección, de la Honorable Cámara de Senadores* de aquella época en los cuales, observamos una inquietud permanente y unánime para *combatir eficazmente, en todos los casos y en todas las circunstancias, la impunidad, el abuso de poder, la arbitrariedad, la prepotencia y los excesos cometidos por algunas autoridades, con objeto de que nadie estuviera por encima de la ley*, situación que mereció un profundo debate para instrumentar de la manera más rápida y eficaz el nuevo diseño institucional de la CNDH, rapidez que lejos de implicar un sometimiento del Poder Legislativo al titular de Poder Ejecutivo, como lo deja ver el autor, obedeció a razones de Estado de la más alta trascendencia y profundidad.

tos u omisiones administrativas de cualquier servidor público o autoridad, reduciendo su labor de un nivel macro a burocrático.³³

En este sentido, John Ackerman desinformadamente no tomó en cuenta que el objetivo de dicha reforma siempre tuvo como fin dar pasos hacia adelante en el perfeccionamiento del *Sistema de Protección No Jurisdiccional*; elevarla a rango constitucional fue fundamental para el avance de esta materia en el país, porque permitió que la CNDH conjuntamente con los demás organismos públicos de protección de los derechos humanos, orientaran sus esfuerzos jurídicos, técnicos y económicos en una mayor y más amplia cobertura tutelar, teniendo como base el hecho de que el respeto a los derechos fundamentales constituye un elemento primordial para consolidar el sistema de libertades y garantizar un mejor ejercicio de los derechos humanos en un Estado democrático.

Basta leer el artículo 6o. de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de entonces, para verificar que sus atribuciones no se limitarían a realizar una labor *micro burocrática* sino al impulso efectivo de acciones orientadas a la protección y salvaguarda de los derechos humanos.³⁴

33 Cfr. en *¿Autonomía disfuncional?: El diseño y desarrollo institucional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)*, *Instituciones, legalidad y Estado de derecho en el México de la transición democrática*, cit., nota 14, p. 123.

34 Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 29 de junio de 1992.

Artículo 6o. La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Recibir quejas de presuntas violaciones de derechos Humanos;
- II. Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:
 - a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;
 - b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les corresponda en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas;
- III. Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- IV. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto a las recomendaciones y acuerdos de los organismos de Derechos Humanos de las Entidades Federativas a que se refiere el citado artículo 102, apartado B, de la Constitución Política;

Finalmente, por Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de septiembre de 1999, se reformó el apartado *B* del artículo 102 constitucional dándosele un nuevo rumbo al *Sistema de Protección No Jurisdiccional de los Derechos Humanos* en México, pues se le aseguró su independencia, construyéndose el nuevo diseño institucional que la CNDH requería para cumplir un papel más dinámico y proactivo en la sociedad mexicana. El objetivo entonces debía orientarse al fortalecimiento de la autonomía que años antes había sido objeto de críticas y que deslindaba al organismo de la relación de dependencia que había mantenido con el Poder Ejecutivo como organismo descentralizado.³⁵

V. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de derechos humanos a que se refiere la fracción anterior, y por la insuficiencia en los cumplimientos de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta ley;

VI. Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita;

VII. Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país;

VIII. 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, así como de prácticas administrativas, que, a juicio de la Comisión Nacional, redunden en una mejor protección de los derechos humanos;

IX. Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional;

X. Expedir su Reglamento Interno;

XI. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos;

XII. Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciarios y de readaptación social del país;

XIII. Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de Derechos Humanos;

XIV. Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internaciones en materia de Derechos Humanos;

XV. Las demás que le otorguen la presente ley y otros ordenamientos legales.

³⁵ A partir de la reforma al artículo 75 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de junio de 2006, la *Comisión Nacional de los Derechos Humanos* contará con un patrimonio propio debiendo el Gobierno Federal proporcionarle los recursos materiales y financieros para su debido funcionamiento. Para tal efecto, el artículo segundo transitorio de dicha reforma

Respecto de esta reforma constitucional, en opinión de Ackerman, *se quedó corta en muchos sentidos*, uno de ellos es el tema de la ampliación de competencia en los ámbitos electoral, laboral y jurisdiccional, opinión que no compartimos por las siguientes razones:

Este tema, en su momento fue tratado ampliamente por el Poder Constituyente de entonces, señalando:

En el ámbito electoral ya existían medios de defensa adecuados en virtud de que, con la reforma constitucional de 1996, se habían introducido a nuestro orden jurídico la acción de inconstitucionalidad y el juicio de revisión constitucional electoral; en tanto que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral contemplaba la figura del juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano.

En materia laboral debía tenerse presente que el medio de defensa por excelencia era el juicio de amparo, mismo que siempre había estado al alcance de los gobernados, en este caso de los trabajadores.

En la tradición jurídica mexicana, el garante de la protección de los derechos fundamentales y la constitucionalidad de los actos de autoridad era, precisamente, el Poder Judicial de la Federación.³⁶

La CNDH *no fue creada para desquiciar el orden jurídico sino para enriquecerlo*.³⁷ Efectivamente, como en su momento lo señaló el presidente de la CNDH:

...de especial importancia es la determinación de la incompetencia de la Comisión respecto a los poderes judiciales y en asuntos jurisdiccionales de fondo. En cualquier país, uno de los elementos relevantes del sistema democrático estriba en la independencia y capacidad del Poder Judicial. La Comisión Nacional no substituye a los poderes judiciales ni interfiere con su función propia: la jurisdiccional...

señala que “El patrimonio del organismo descentralizado denominado «Comisión Nacional de Derechos Humanos» pasará a formar parte del organismo autónomo «Comisión Nacional de los Derechos Humanos»”.

36 Goslinga Ramírez, Lorena *et al.*, *op. cit.*, nota 23, p. 226.

37 Carpizo, Jorge, *Primer Informe Semestral, junio-diciembre de 1990 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1990-II, p. 14.

La Comisión Nacional no es competente para intervenir respecto a sentencias definitivas y en aspectos jurisdiccionales de fondo, porque la independencia del Poder Judicial no puede ser vulnerada, ésta es una de las mejores garantías para la defensa de la libertad, la dignidad y la seguridad jurídica de los individuos.³⁸

Estos mismos argumentos son aplicables tratándose de conflictos laborales en los que no interviene una autoridad administrativa, y en el caso de asuntos relacionados con actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales en los cuales, una intervención de la CNDH podría entenderse como un involucramiento en temas políticos partidistas que le pueden restar objetividad e imparcialidad en su función, amén de que en nuestro país por disposición constitucional, existen organismos encargados de atender estos temas, tal es el caso de los institutos y tribunales electorales y los congresos, respectivamente.

Respecto al hecho de que a la Comisión Nacional no se le otorgó *la facultad de ejercitar acciones de inconstitucionalidad*, hubieron razones que los legisladores de la reforma tomaron en consideración para no atribuirla en aquel entonces, y que Ackerman seguramente no consultó, señalando los diputados que, *antes de proponer la ampliación de los titulares de esta acción procesal, consideraban necesario que la práctica de dicho medio de defensa se fortaleciera en nuestro sistema jurídico*.³⁹ Situación que unos años más tarde, y dado el avance de la figura constitucional, así como el fortalecimiento que la CNDH ha adquirido en la promoción y defensa de los derechos humanos,⁴⁰ le fue concedida dicha

38 *Idem*.

39 Goslinga Ramírez, Lorena *et al.*, *op. cit.*, nota 23, p. 226.

40 Así se señaló en la *Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, en la cual, la senadora Leticia Burgos Ochoa expuso que “...es obvia la pertinencia de reconocerles la legitimación activa para ejercitar las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes federales que contravengan las garantías individuales concedidas por la Constitución, así como de tratados internacionales en materia de derechos humanos celebrados por el presidente de la República, con aprobación del Senado. Ello se debe al carácter propio del organismo, pues de facto tiende puentes entre el ciudadano común y los órganos del Estado, asimismo realiza el seguimiento permanente de los actos de la administración y tiene mayor capacidad de anticiparse a los problemas y contradicciones que surgen de la actividad legislativa”. *Cfr.*

facultad por reforma al artículo 105 de nuestra Constitución, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 14 de septiembre de 2006, se le concedió dicha facultad y que Ackerman tampoco consideró.⁴¹

En suma, la CNDH ha transitado un largo camino para construir un modelo de gestión que responda al fortalecimiento y consolidación de la cultura de respeto de los derechos humanos, su desarrollo ha evolucionado con cambios que, lejos de impulsar su retroceso, en nuestra opinión, contribuyen al avance democrático de México sentando nuevos paradig-

[www.senado.gob.mx, Gaceta Parlamentaria. LX Legislatura](http://www.senado.gob.mx/Gaceta/Parlamentaria/LXLegislatura/), consultada el 30 de octubre de 2006.

41 En opinión de José Luis Soberanes Fernández, “La iniciativa que legitima a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a los organismos públicos respectivos en los estados y el Distrito Federal para ejercitar la acción de inconstitucionalidad —consagrada en el artículo 105, fracción segunda, de nuestra ley fundamental— fue aprobada de manera unánime en ambas cámaras del Congreso de la Unión, así como por la mayoría de las legislaturas de los estados.

Al margen de consideraciones técnicas, la importancia de esta acción de inconstitucionalidad —adoptada en nuestro sistema de justicia luego de las reformas al Poder Judicial de la Federación de diciembre de 1994— radica en sus alcances, ya que la resolución del más alto tribunal de nuestro país surte efectos *erga omnes* —es decir, que no se ciñe a las partes que han entablado una controversia específica—, en virtud de la naturaleza de la materia impugnada: una norma de carácter general.

Esta acción vino a fortalecer la justicia constitucional, al establecer una especie de derecho procesal que tiene por objeto la revisión de los actos y normas de carácter general, emanados de las autoridades públicas, respecto de su adecuación con los preceptos de la ley fundamental, anulando, en consecuencia, aquellos que no resulten conformes con ésta, la defensa de la norma suprema del Estado es el resultado de la evolución del constitucionalismo moderno”. *Cfr.* “El ombudsman y la acción de inconstitucionalidad”, *La Jornada*, viernes 29 de septiembre de 2006.

El texto de la reforma establece:

“Artículo Único. Se adiciona el inciso g) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 105... II...

g) La CNDH, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Asimismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”.

mas acerca de la manera en que el servicio público debe actuar en nuestro beneficio.

Cada etapa que ha pasado en la conformación del diseño institucional de la CNDH, ha enfrentado grandes retos pero sin duda alguna, el más importante que ha tenido que sortear es lograr la confianza de la sociedad, aceptación que se refleja tanto en las encuestas que miden su eficiencia,⁴² como en la posición activa que tienen las autoridades frente a sus determinaciones. De igual manera, el tema de la *autonomía constitucional*, concepto que Ackerman desconoce, hace referencia a la vinculación que un organismo tiene con el Poder Ejecutivo, ámbito del cual, la CNDH se ha substraído no sólo de manera orgánica sino también funcional, lo que deja fuera de toda duda la independencia e imparcialidad de su labor.

III. DESEMPEÑO INSTITUCIONAL

La administración actual de la Comisión Nacional ha definido desde un inicio una estrategia propia de acción, sus planes de trabajo y la organización para llevarlos a cabo priorizan en todo momento la tutela irrestricta de los derechos humanos; no se ha quedado en falso argumento de la *insuficiencia y de las incapacidades* para construir un modelo nacional que hoy por hoy funciona, brinda nuevas oportunidades para superar errores, subsanar desgastes y propicia entornos más cooperativos hacia las actividades del *ombudsman* en el país.

1. *Quejas y su procesamiento*

La queja es el mecanismo jurídico-procesal a través del cual, inicia la intervención de la CNDH en la investigación de presuntas violaciones a los derechos humanos. Durante el desarrollo y perfeccionamiento de este

42 Una de las conclusiones que se señalan en la encuesta de opinión realizada por Consulta Mitofsky en octubre de 2005, con relación a la eficiencia de la Comisión Nacional destaca, "...que sin duda la CNDH es de las instituciones mejor evaluadas en nuestro país, las actividades que realiza están encaminadas a mejorar la calidad de vida de la población en su conjunto, es la que realiza más actividades a favor de los grupos vulnerables, la que brinda más orientación y la segunda más efectiva gastando menos dinero después de la Iglesia Católica", www.consulta.com.mx, consultada el 21 de septiembre de 2006.

sistema procedural, la Comisión Nacional ha adoptado diversos criterios referentes a la calificación de dichas violaciones que son competencia del organismo nacional, de los que no constituyen dicha violación o constituyéndola no surte la competencia del *ombudsman* nacional.

Algunas de las afirmaciones que plantea Ackerman van orientadas a señalar que “ha habido una caída drástica en la cantidad de quejas recibidas por la institución y como consecuencia de la estrategia instrumentada por la CNDH para la calificación de los asuntos, una disminución en los posibles casos violatorios a los derechos humanos y la atención al público”.⁴³

Para verificar lo anterior, es necesario revisar los números durante toda la vida institucional de la CNDH:

| A) Año | B) Núme- ro de que- jas recibi- das | C) Quejas so- bre hechos presuntamen- te violatorios a los derechos humanos | D) Quejas sobre otros conceptos (Diferencia de B y C) | E) Orienta- ción jurídica sin apertura de expedien- te de queja | F) Otros ser- vicios que proporciona el programa de quejas | G) Atención al público Total Suma de E y F |
|-----------------------------------|--|--|---|---|--|---|
| 1990-II semestre ⁴⁴ | 1343 | 841 | 502 | NR | NR | NR |
| 1991- I semestre ⁴⁵ | 1913 | 1073 | 840 | 317 | NR | 317 |
| 1991-II semestre ⁴⁶ | 2485 | 1320 | 1165 | 585 | NR | 585 |
| 1992-I semestre ⁴⁷ | 4503 | 1901 | 2602 | 1703 | NR | 1703 |

⁴³ Ackerman, John M., “*¿Autonomía disfuncional?: el diseño y desarrollo institucional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)*”, en Fondevilla, Gustavo, (comp.), *Instituciones, legalidad y Estado de derecho en el México de la transición democrática*, cit., nota 14, pp. 147 y ss.

⁴⁴ *Primer Informe Semestral, junio-diciembre de 1990*, México, CNDH, 1990.

⁴⁵ *Segundo Informe Semestral, diciembre 1990 a mayo de 1991*, México, 1991.

⁴⁶ *Tercer Informe Semestral de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ju-
nio-diciembre de 1991*, México, CNDH, 1991.

⁴⁷ *Cuarto Informe Semestral diciembre de 1991-junio de 1992*, México, CNDH, 1992.

| A) Año | B) Núme- ro de que- jas recibi- das | C) Quejas so- bre hechos presuntamen- te violatorios a los derechos humanos | D) Quejas sobre otros conceptos (Diferencia de B y C) | E) Orienta- ción jurídica sin apertura de expedien- te de queja | F) Otros ser- vicios que proporciona el programa de quejas | G) Atención al público. Total Suma de E y F |
|-----------------------------|--|--|---|---|--|--|
| 1992- 1993 ⁴⁸ | 8793 | 2779 | 6014 | 3687 | NR | 3687 |
| 1993- 1994 ⁴⁹ | 8804 | 2836 | 5968 | 4753 | 11108 | 15861 |
| 1994- 1995 ⁵⁰ | 8912 | 2353 | 6559 | 4285 | 7858 | 12143 |
| 1995- 1996 ⁵¹ | 8357 | 2660 | 5697 | 3443 | 8735 | 12178 |
| 1996- 1997 ⁵² | 8509 | 2514 | 5995 | 4587 | 7973 | 12560 |
| 1997- 1998 ⁵³ | 8716 | 3450 | 5266 | 6166 | 7179 | 13345 |
| 1998 ⁵⁴ | 6523 | 1918 | 4605 | 5027 | 2498 | 7525 |
| 1999 ⁵⁵ | 5414 | 2142 | 3272 | 5143 | 1945 | 7088 |
| 2000 ⁵⁶ | 4473 | 1288 | 3185 | 4105 | 13233 | 17338 |
| 2001 ⁵⁷ | 3626 | 1609 | 2017 | 6140 | 1681 | 7821 |

48 *Informe Anual Mayo 1992-Mayo 1993*, México, CNDH, 1993.

49 *Informe Anual Mayo 1993-Mayo 1994*, México, CNDH, 1994.

50 *Informe Anual Mayo 1994-Mayo 1995*, México, CNDH, 1995.

51 *Informe Anual Mayo 1995-Mayo 1996*, México, CNDH, 1996.

52 *Informe Anual de Actividades Mayo 1996-Mayo 1997*, México, CNDH, 1997.

53 *Informe Anual de Actividades Mayo 1997-Mayo 1998*, México, CNDH, 1998.

54 *Informe de Actividades Enero-Diciembre 1998*, México, CNDH, 1999.

55 *Informe de Actividades del 1 de enero al 15 de noviembre de 1999*, México, CNDH, 2000.

56 *Informe de Actividades del 16 de noviembre de 1999 al 15 de noviembre de 2000*, México, CNDH, 2001.

57 *Informe de Actividades del 16 de noviembre de 2000 al 31 de diciembre de 2001*, México, CNDH, 2002.

| A) Año | B) Núme- ro de que- jas recibi- das | C) Quejas so- bre hechos presuntamen- te violatorios a los derechos humanos | D) Quejas sobre otros conceptos (Diferencia de B y C) | E) Orienta- ción jurídica sin apertura de expedien- te de queja | F) Otros ser- vicios que proporciona el programa de quejas | G) Atención al público. Total Suma de E y F |
|--------------------|--|--|---|---|--|--|
| 2002 ⁵⁸ | 3184 | 1326 | 1858 | 5968 | 4202 | 10170 |
| 2003 ⁵⁹ | 3518 | 1942 | 1576 | 5460 | 5405 | 10865 |
| 2004 ⁶⁰ | 3914 | 2099 | 1815 | 5698 | 5031 | 10729 |
| 2005 ⁶¹ | 5294 | 2915 | 2379 | 12869 | 4927 | 17796 |
| Total | 98281 | 36966 | 61315 | 79936 | 95653 | 175589 |

En este contexto, nos parece poco serio valorar los números aisladamente ya que esto no permite una visión completa de la realidad, debemos considerar que efectivamente la *apertura de expedientes de queja*⁶² conforme a los criterios de calificación instrumentados a partir de 2000

⁵⁸ *Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2002*, México, CNDH, 2003.

⁵⁹ *Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2003*, México, CNDH, 2004.

⁶⁰ *Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2004*, México, CNDH, 2005.

⁶¹ *Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2005*, México, CNDH, 2006.

⁶² El artículo 80 del Reglamento Interno de la CNDH, establece los requisitos de admisibilidad del escrito de queja como son: que se presente con firma o huella digital del interesado o de la persona que para tales efectos lo auxilie o represente y deberá contener como datos mínimos de identificación el nombre, apellidos, domicilio y en su caso número telefónico o correo electrónico de la persona que presuntamente ha sido o está siendo afectada en sus derechos humanos, así como de la persona que presente el escrito de queja, una relación sucinta de los hechos y los datos que permitan identificar a la autoridad o servidor público presuntamente responsables, o cuando se acumulen conforme a lo dispuesto por el artículo 85 del mismo Reglamento, para el caso de recibirse dos o más escritos de queja por los mismos actos u omisiones que se atribuyan a la misma autoridad o servidor público. Por Acuerdo del Consejo Consultivo de la CNDH, 15/00 tomado en la sesión ordinaria 144 del 5 de diciembre de 2000, se decidió que se utilice la expresión “escrito de queja” para referirse al expediente no calificado y “expediente de queja” al que ha sido calificado con la existencia de presuntas violaciones.

sufrió modificaciones, pero a la alza, ya que a partir de este periodo el concepto de “apertura de quejas” tomó un nuevo rumbo, de tal suerte que los expedientes registrados como tal, bajo esta nueva estrategia, mejoraron en cuanto a su calificación y además se han ido incrementando paulatinamente a partir de 2001.

Los rubros de “Orientación jurídica sin apertura de expediente de queja” y “Otras servicios que proporciona el programa de quejas de la CNDH”, es decir, *la atención al público*, muestran un incremento importante y constante sobre todo a partir de 2000, claro está, solamente del *Programa de Quejas*, porque si además consideramos los 20 programas especiales de promoción, observancia y respeto de los derechos humanos, como lo son entre otros, *el de los Derechos de los Pueblos Indígenas, sobre Presuntos Desaparecidos, Atención a Víctimas del Delito, VIH/SIDA, Asuntos de la Mujer, la Niñez y la Familia, Equidad y Género, el de Atención a Migrantes* del cual, en 2005, surgió la Quinta Visaduría General, además de las 8 oficinas regionales a lo largo y ancho de la República, y desde luego, el trabajo que se realiza con los organismos públicos homólogos del país. Observaremos, sin duda alguna, que los resultados obtenidos en su conjunto representan un incremento sustancial en las actividades del *ombudsman*.

Asimismo, con relación al argumento de que *la CNDH ha padecido una caída drástica en la cantidad de quejas recibidas*, nos lleva a plantearnos respecto de qué o cuál es el referente a seguir. Para tal efecto Ackerman valoró los números aisladamente y tomando como referente los diferentes años de gestión de la CNDH desde 1990, sin embargo, no consideró de nueva cuenta que a partir de 2000, el número de quejas se ha incrementado conforme a los nuevos criterios de calificación.

No debemos olvidar que la afluencia de personas a los *organismos públicos de protección de los derechos humanos*, depende en mucho del tamaño de la población del país, el grado de educación y cultura, la tradición en el respeto de los derechos humanos, la gravedad de las quejas, la reiteración de las quejas respecto a una determinada violación, el ámbito de competencia y acceso al sistema de protección entre otros.⁶³

⁶³ Por ejemplo, en el periodo de 2005, el incremento en el número de personas atendidas se debió entre otros factores, a la afluencia de denunciantes de presuntas violaciones a derechos humanos que recibió la oficina del centro histórico, con lo cual se logró el objetivo de que la ciudadanía pudiera acceder con mayor facilidad a los servicios que la

Con relación al procesamiento de las quejas y concretamente al hecho de que el *Manual de calificación de hechos violatorios de la CNDH*, en opinión de Ackerman, “es simplemente un catálogo de categorías, artículos constitucionales, acuerdos internacionales y jurisprudencia”, es necesario precisar que la CNDH cuenta con un manual que dista de los conceptos que el autor afirma tan contundentemente en su artículo.

Efectivamente, si hubiera revisado este documento,⁶⁴ observaría que se trata de un manual más amplio y completo que contiene dos partes. La primera que refiere al marco teórico y metodológico de los derechos humanos, en el cual se abordan las teorías, mecanismos de aplicación, contradicciones y enunciados básicamente, y la segunda que trata el estudio dogmático y fuentes de derecho para la calificación de los hechos violatorios, todo esto con el fin de unificar los criterios de calificación entre los visitadores, darles certidumbre en el momento de calificar, generar una estructura conceptual homogénea y estadísticas para medir la incidencia en las violaciones entre otros objetivos.

En conclusión:

- a) Efectivamente la recepción de quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos, es una labor fundamental en el trabajo que la CNDH realiza, pero además la prestación de otros servicios al público también es muy importante a grado tal que durante el periodo de 1999 a 2005, en el cambio de diseño estructural, se ha presentado una curva ascendente que se mide no solamente por el número de quejas recibidas, sino por el número completo de personas que acudieron a solicitar ayuda de la Comisión Nacional.
- b) Sin lugar a dudas y afecto de proporcionar un mejor servicio a la sociedad, los criterios para calificar una queja se han modificado con el objetivo de evitar el rezago e integrar expedientes que efecti-

CNDH ofrece. *Cfr. Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2005*, México, CNDH, 2006, pp. 55 y 56.

⁶⁴ *Cfr.* Cáceres Nieto, Enrique, *Estudio para la Elaboración de un Manual para la Calificación de Hechos Violatorios de los Derechos Humanos*, México, CNDH, 2005, p. 573. En obvio de repeticiones, remito al señor Ackerman a dicho manual para conocer con mayor amplitud su contenido.

vamente demuestren una presunta violación a los derechos fundamentales.⁶⁵

- c) El cuestionamiento de Ackerman respecto a “que si la CNDH ha experimentado un cambio radical (a la baja) en el número de quejas recibidas durante los últimos cinco años”, es falso por la manera en cómo lo expone, ya que, efectivamente como lo observamos el número de solicitantes, usuarios, quejosos, agraviados y peticionarios año con año ha aumentado, también el número de servicios proporcionados, asimismo el número de expedientes calificados como queja.⁶⁶

2. *Emisión de recomendaciones*

A. *Número de quejas recibidas frente al número de recomendaciones emitidas*

En este contexto, Ackerman señala que:

...un primer indicador que puede haber un problema en el desempeño de la Comisión Nacional, es el cambio radical en el número de quejas recibidas y

⁶⁵ Como lo señaló José Luis Soberanes Fernández al inicio de su primer periodo, “...en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos había más de 1,000 quejas en trámite, de las cuales cerca de 150 se encontraban con rezago, porque no habían sido concluidas en menos de los seis meses que marca la ley. Al 15 de noviembre de 2000 se logró reducir el trámite a menos de 600 expedientes de queja, de los casi 100 se encuentran en rezago”. *Cfr. Informe de Actividades del 16 de noviembre de 1999 al 15 de noviembre de 2000*, México, CNDH, 2001, p. XII.

⁶⁶ Así lo confirma el *Ánalisis de Gestión de la CNDH en 2005, elaborado por el Programa Atalaya* que señala: “El número de expedientes de queja atendidos por la CNDH ha crecido de manera considerable en los últimos años. En 2003, el organismo atendió 4,017 expedientes; un año después, 4,643, y en 2005, 6,137. En términos porcentuales, la Comisión atendió en 2004 un 15.58% más expedientes que en 2003, y en 2005 un 32.18% más expedientes que en 2004. En ese tenor, entre 2003 y 2005 se registró un incremento acumulado cercano al 48% en el volumen de expedientes de queja atendidos por el organismo”. “El crecimiento de los expedientes abiertos con motivo de presuntas violaciones a los derechos humanos resultó aún mayor. En el año 2004 se atendieron 2,099 expedientes de esta naturaleza, mientras que en el año 2005 esta cifra aumentó a 2,915 —38.9% más expedientes...”. México ITAM-Programa Atalaya-La Ronda Ciudadana, México, 2006, pp. 11 y ss.

recomendaciones emitidas durante los últimos cinco años, partiendo de la idea de que desde el inicio de la CNDH en 1990, su presupuesto se ha incrementado año por año, no así el número de quejas y recomendaciones por tanto, ¿qué explica tal comportamiento? O esto ¿es un indicador de la falta de eficacia del *ombudsman* nacional?⁶⁷

Para comprender plenamente la importancia que revisten las determinaciones del *ombudsman*, concretamente la de sus *recomendaciones* es necesario considerar los siguientes aspectos:

- a) La CNDH, como un organismo sujeto a que sus actuaciones se realicen siempre en el marco de la ley, se encuentra obligada a que las resoluciones que emite, derivadas de las investigaciones a presuntas violaciones de los derechos humanos, concretamente las *recomendaciones*, sean formuladas con estricto apego a derecho.
- b) Éstas determinaciones representan un instrumento muy eficaz contemplado tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en su ley,⁶⁸ que sirven para evidenciar dichas violaciones y en su caso, individualizar la autoría y responsabilidad del Estado y sus agentes por la trasgresión cometida, a efecto de que se inicien los procedimientos legales respectivos en su contra, así como que se establezcan las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales.
- c) Las *recomendaciones* son verdaderas piezas de construcción jurídica equivalentes a las sentencias que emiten los tribunales judiciales, las cuales, para su emisión, exigen un escrupuloso y detallado ma-

⁶⁷ Cfr. en “¿Autonomía disfuncional?: el diseño y desarrollo institucional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)”, en Fondevilla, Gustavo, (comp.), *Instituciones, legalidad y Estado de derecho en el México de la transición democrática*, cit., nota 14, pp. 136 y 137.

⁶⁸ Artículo 102, apartado B, párrafo segundo constitucional, y en el artículo 60, fracción III, en el sentido de que la CNDH tiene la atribución de formular *recomendaciones públicas no vinculatorias*. Las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos tendrán en particular la atribución de presentar a título consultivo, al gobierno, al Parlamento y a cualquier otro órgano pertinente, a instancia de las autoridades interesadas o en ejercicio de su facultad de autosumisión, *dictámenes, recomendaciones, propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a la protección y promoción de los derechos humanos...* Cfr. *Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos*, Folleto informativo núm. 19, www.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/fs19_sp.htm, consultada el 20 de septiembre de 2006.

nejo de la técnica jurídica, además de un sólido criterio ético que en su conjunto constituyan la base de los pronunciamientos que en ella se encuentren vertidos.⁶⁹

- d) Ahora, si bien dichas *recomendaciones* no tienen fuerza obligatoria para las autoridades a quienes se dirigen, sí se reconoce el impacto que tienen, en tanto que son públicas y, por ello, pueden hacerse del conocimiento de toda la sociedad; la sanción, en este caso, es de carácter moral y con ello, la presión para que las autoridades varíen su conducta y la adecuen al respeto de los derechos humanos se ejerce desde todos los sectores, tanto civiles como políticos.
- e) Las *recomendaciones* que emite el *ombudsman* son un recurso muy importante para que el Estado y sus agentes observen el cumplimiento de la ley y el respeto a los derechos humanos.

Esta situación nos lleva a plantearnos las siguientes interrogantes:

¿Si debe existir una relación directamente proporcional entre el número de quejas presentadas contra el número de *recomendaciones* emitidas?

¿Si las *recomendaciones* son el único mecanismo con el que la CNDH cuenta para proteger los derechos humanos?

Con relación a la primera cuestión, veamos comparativamente que pasa con otros *ombudsman* respecto al número de quejas recibidas contra el número de *recomendaciones* emitidas:

⁶⁹ Los textos de las recomendaciones tendrán los siguientes elementos:

I. Descripción de los hechos violatorios de derechos humanos; II. Enumeración de las evidencias que demuestran la violación a derechos humanos; III. Descripción de la situación jurídica generada por la violación a derechos humanos y del contexto en el que los hechos se presentaron; IV. Observaciones, análisis de evidencias, razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en los que se soporte la convicción sobre la violación de derechos humanos reclamada, y V. Recomendaciones específicas entendidas como las acciones solicitadas a la autoridad para que repare la violación a derechos humanos y, en su caso, instruya el procedimiento que permita sancionar a los responsables. Artículo 132 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de septiembre de 2003.

| <i>Año/Núm. de quejas recibidas/Núm. de Recomendaciones emitidas*</i> | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Defensor de la Nación Argentina ⁷⁰ | 18,000/ 18 | 14,716/ 42 | 14,335/ 31 | 11,702/ 18 | 8,661/ 7 | 6,301/ 4 | 5,740/ 16 |
| Defensor del pueblo europeo ⁷¹ | 1577/ 10 | 1732/ 12 | 1874/ 13 | 2,211/ 10 | 2,436/ 9 | 3726/ 17 | 3920/ 20 |
| <i>Ombudsman de notario</i> ⁷² | 29,396/ 6 | 22,720/ 3 | 26,538/ 2 | 21,757/ 4 | 22,753/ 10 | 23,395/ 5 | 23,992/ 4 |
| Defensor del pueblo español ⁷³ | 23,964/ 157 | 26,874/ 103 | 13,186/ 153 | 21,039/ 153 | 17,224/ 154 | 28,878/ 124 | 39,610/ 139 |
| CNDH ⁷⁴ | 5,414/104 | 4,473/26 | 3,626/38 | 3,184/49 | 3,518/52 | 3,914/92 | 5,294/51 |

Si observamos el cuadro, notaremos que no existe un criterio y como consecuencia una relación directamente proporcional entre el número de quejas recibidas y el número de *recomendaciones* emitidas, en ningún país del mundo existe esa tendencia entre ambas figuras. A mayor abundamiento, nos parece que Ackerman tampoco estudió el manejo del procedimiento jurídico que se sigue ante los organismos públicos de protección de derechos humanos,⁷⁵ y creemos que es así porque su argumento nos lleva al absurdo de considerar que todas las averiguaciones previas iniciadas ante el agente del Ministerio Público tendrían necesariamente

⁷⁰ Incluye Recomendaciones particulares y generales, *Cfr. Informes Anuales*. www.defensor.gov.ar, consultada el 20 de septiembre de 2006.

⁷¹ *Cfr. Informes Anuales*. www.ombudsman.europa.eu, consultada el 10 de octubre de 2006.

⁷² Morra, Dean, *Administrative Assistant Communicatios. Ombudsman Notario. Bell Trinity Square 483, Bay street, 10th floor, South tower*.

⁷³ www.defensordelpueblo.es.

⁷⁴ *Cfr. Informes Anuales de Labores*.

⁷⁵ En opinión de Jorge Carpizo, “La Comisión Nacional sólo externa su opinión en su carácter de mediadora o de amigable componedora o expide una Recomendación, en su carácter de ombudsman, después de haber realizado una investigación y valorado suficientemente las pruebas, cuando está segura, tan segura como humanamente se puede llegar a estar, de que cuenta con todos los elementos para que, con absoluta seriedad, exterme si en su opinión, se ha violado o no algún derecho humano”. *Cfr. Primer Informe Semestral, junio-diciembre de 1990 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1990-II, p. 14.

que concluir en consignaciones, o bien que en los juzgados las sentencias dictadas siempre deban ser condenatorias; en estos casos, ante la presentación de la denuncia como de la queja, lo que se inicia es una investigación que puede o no, concluir con el señalamiento de que se cometió un delito o de una violación a los derechos humanos, amén de que durante la tramitación de la queja existan mecanismos de amigable composición que resuelvan el problema, esto es, lo importante es la solución de los conflictos.

Luego entonces, el argumento de Ackerman es falso porque relaciona dos figuras que si bien, una puede ser consecuencia de la otra “queja-recomendación”, no toma en cuenta que probablemente la solución del conflicto se resuelva por otra vía como las *amigables composiciones* o inclusive, que el asunto no se califique como queja, pero que dicha petición sea resuelta a través de otros mecanismos que contempla la Ley de la CNDH, como la orientación jurídica, situación que si la observamos con cuidado nos ofrece cifras que relacionadas al desempeño institucional nada más para el 2005, ascendieron a 17,796.

B. Estrategia seguida en la emisión de recomendaciones

En lo que hace a su afirmación sustentada en el hecho de que el *ombudsman* nacional *no ha seguido una estrategia estructural respecto a las recomendaciones que ha emitido*, el autor en cita desconoció por completo que la CNDH emite dos tipos de recomendaciones. La primera de ellas, relativa a las quejas que se presentan por parte de los particulares. Aquí la recomendación se refiere única y exclusivamente al caso en concreto: desde noviembre de 1999, hasta el mes de septiembre de 2006, la Comisión Nacional ha emitido 344 recomendaciones de este tipo, de las cuales han sido aceptadas total o parcialmente 261 (75.8%).

El segundo tipo de recomendación que la CNDH puede emitir, es la denominada *recomendación general*, que fue creada por acuerdo del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de noviembre de 2000, mediante el cual se

adiccionó el artículo 129 bis al Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos,⁷⁶ y que señala:

La Comisión Nacional podrá emitir también recomendaciones generales a las diversas autoridades del país, a fin de que se *promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos*. Estas recomendaciones se elaborarán de manera similar a las particulares y se fundamentarán en los estudios realizados por la propia Comisión en cada una de las visitadurías, previo acuerdo del presidente. Antes de su emisión se harán del conocimiento del Consejo. Las recomendaciones generales contendrán en su texto los siguientes elementos: 1. Antecedentes; 2. Situación y fundamentación jurídica; 3. Observaciones, y 4. Recomendaciones. Las Recomendaciones Generales no requerirán aceptación por parte de las autoridades a quienes vayan dirigidas y se publicarán también en la *Gaceta*, pero se contabilizarán aparte y su seguimiento será general.

Hasta septiembre de 2006, se han emitido 12 *recomendaciones generales*, en los siguientes términos:

| Núm. | Fecha | Asunto | Autoridades responsables |
|------|------------|--|---|
| 1 | 19/06/2001 | Prácticas de revisiones indignas a las personas que visitan centros de reclusión estatales y federales en la República mexicana. | Secretario de Seguridad Pública Federal, gobernadores de las entidades federativas y jefe de Gobierno del Distrito Federal. |
| 2 | 19/06/2001 | Prácticas de las detenciones arbitrarias. | Procuradores generales de Justicia y de la República, Secretaría de Seguridad Pública federal y responsables de seguridad pública de las entidades federativas. |

⁷⁶ El Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su sesión ordinaria núm. 141, celebrada el 12 de septiembre de 2000, acordó lo siguiente: 8/00. Adicionar el artículo 129 Bis al reglamento Interno de la CNDH, en los términos siguientes: “Artículo 129 Bis. La Comisión podrá emitir también Recomendaciones generales a las diversas autoridades del país...”. Actual artículo 140 de dicho Reglamento Interno de la CNDH.

| <i>Núm.</i> | <i>Fecha</i> | <i>Asunto</i> | <i>Autoridades responsables</i> |
|-------------|--------------|---|---|
| 3 | 14/02/2002 | Situación de las mujeres internas en centros de reclusión de la República mexicana. | Gobernadores de las entidades federativas, jefe de Gobierno del Distrito Federal y secretario de Seguridad Pública Federal. |
| 4 | 12/12/2002 | Prácticas administrativas que constituyen violaciones a los derechos humanos de los miembros de las comunidades indígenas respecto de la obtención de consentimiento libre e información para la adopción de métodos de planificación familiar. | Secretaría de Salud, gobernadores de las entidades federativas, jefe de Gobierno del Distrito Federal y responsables de los servicios de salud pública. |
| 5 | 14/05/2003 | Discriminación en las escuelas por motivos religiosos. | Gobernadores de las entidades federativas y secretario de Educación Pública Federal. |
| 6 | 19/07/2004 | Aplicación del examen polígrafo. | Secretarios del Despacho, procuradores generales de la República y de Justicia Militar, tribunales de organismos autónomos, gobernadores y jefe de Gobierno del Distrito Federal. |
| 7 | 09/08/2004 | Violaciones a la libertad de expresión de periodistas o comunicadores. | Procuradores generales de la República y de Justicia Militar, gobernadores y jefe de Gobierno del Distrito Federal. |
| 8 | 17/09/2004 | Discriminación en las escuelas a menores portadores de VIH o que padecen sida. | Autoridad destinataria: gobernadores de las entidades federativas, jefe de Gobierno del Distrito Federal y secretario de Educación Pública Federal. |
| 9 | 19/10/2004 | Situación de los derechos humanos de los internos que padecen trastornos mentales y se encuentran en centros de reclusión de la República mexicana. | Autoridad destinataria: gobernadores de las entidades federativas, jefe de Gobernador del Distrito Federal y secretario de Salud Federal. |
| 10 | 17/11/2005 | Práctica de la tortura. | Secretarios del Despacho, procuradores generales de la República y de Justicia Militar, titulares de organismos autónomos, gobernadores y jefe de Gobierno del Distrito Federal. |

| Núm. | Fecha | Asunto | Autoridades responsables |
|------|------------|---|--|
| 11 | 25/01/2006 | Sobre el otorgamiento de beneficios de libertad anticipada a los internos en los centros de reclusión de la República mexicana. | Secretario de Seguridad Pública Federal, gobernadores de las entidades federativas, y jefe de Gobierno del Distrito Federal. |
| 12 | 26/01/2006 | Uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley. | Secretario de Seguridad Pública, procuradores generales de la República y de Justicia Militar, gobernadores de las entidades federativas, jefe de Gobierno del Distrito Federal, procuradores generales de justicia y responsables de seguridad pública. |

Las *recomendaciones generales* se emiten tratándose de casos de especial relevancia y trascendencia que puedan incidir en la conciencia nacional, y si además consideramos los *informes especiales*,⁷⁷ que son instrumentos que se emiten cuando un asunto por su importancia o gravedad lo requiere, ambos mecanismos responden al interés que tiene la CNDH de que se evidencien y atiendan desde una perspectiva estructural y de política de Estado, las violaciones más graves y reiteradas que afectan a la sociedad, fortaleciendo y reforzando los criterios reflejados en las recomendaciones derivadas de casos particulares, pero con un efecto *erga omnes* equivalente a las acciones de constitucionalidad.

| Año | Informes especiales emitidos por la CNDH |
|------|--|
| 2006 | Sobre el cumplimiento en el ámbito federal, así como en las entidades federativas y el Distrito Federal, a las obligaciones establecidas en la reforma al artículo 18 constitucional en materia de justicia para adolescentes. |
| 2006 | Sobre el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad pública en nuestro país. |
| 2005 | La situación de los derechos humanos en las estaciones migratorias y lugares habilitados del Instituto Nacional de Migración en la República mexicana. |
| 2005 | Evaluación integral de las acciones realizadas por los tres ámbitos de gobierno en el relación a los feminicidios en el municipio de Juárez, Chihuahua. |
| 2004 | Los hechos de violencia suscitados en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, el 28 de mayo de 2004, con motivo de la celebración de la III Cumbre de América Latina, El Caribe y la Unión Europea. |

⁷⁷ Artículo 174 del Reglamento Interior de la CNDH.

| <i>Año</i> | <i>Informes especiales emitidos por la CNDH</i> |
|------------|--|
| 2004 | La situación de los derechos humanos en los centros de reclusión de la República mexicana, dependientes de los gobiernos locales y municipales. |
| 2004 | El programa de reforzamiento de las medidas de seguridad establecidas a partir de diciembre de 2003, en los diferentes aeropuertos internacionales en la República mexicana. |
| 2003 | Sobre los casos de homicidios y desapariciones de mujeres en el municipio de Juárez, Chihuahua. |
| 2003 | Sobre los internos en los centros de menores de la República mexicana. |
| 2003 | El caso de la Región Loxicha. |
| 2002 | Caso de Agua Fría. |
| 2002 | Sobre la situación de los derechos humanos en los centros de readaptación social y reclusorios preventivos varoniles y femeniles del Distrito Federal. |
| 2001 | Sobre las quejas en materia de desapariciones forzadas ocurridas en la década de los setenta y principios de los ochenta. |
| 2001 | Sobre la investigación de presuntos desaparecidos en el estado de Guerrero durante 1971 a 1974. |
| 2001 | Personas desaparecidas. |

Con relación al argumento de que la Comisión Nacional ha seguido un “patrón estratégico extraño con base a criterios legalistas y burocráticos”, debido a que de “las 22 recomendaciones emitidas en 2003, 17 tienen que ver con asuntos médicos y 10 directamente dirigidas al IMSS”, vale la pena mencionar que contrariamente a lo que afirma Ackerman, el *ombudsman* nacional ha seguido una estrategia estructuralista, en donde la protección de los derechos a la vida y la salud ocupan un lugar prioritario por evidentes razones.

Pero también, la investigación de presuntas violaciones a los derechos humanos en materia de seguridad pública y procuración de justicia, sin duda alguna, representan un apartado de especial pronunciamiento, tan es así que la gran mayoría de *informes especiales* emitidos durante el periodo 2000-2006, han ido dirigidos a proponer medidas para mejorar la seguridad pública dentro de la cual, la procuración de justicia es fundamental. Tal el es caso del *Informe Especial de la CNDH sobre el Ejercicio Efectivo del Derecho a la Seguridad Pública* en nuestro país, en el cual se señala:

La seguridad pública debe entenderse, en su concepto más amplio, como el servicio que se le brinda a la ciudadanía, a través de las medidas preventivas o de seguridad, que deben ser oportuna y eficazmente aplicadas por las diversas corporaciones policíacas, a fin de salvaguardar la integridad física, los bienes y derechos de las personas, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos; y que cuando por alguna circunstancia se rompa ese principio, esto es, que se atente contra alguno de esos derechos, sean los órganos encargados de procurar y administrar la justicia los responsables de lograr, pronta y expeditamente, que se le resarza a dichas personas el pleno goce de los derechos que les fueron afectados, en completa armonía y aplicación de la ley.

...el gobierno federal también ha reconocido, que la corrupción y el abuso de poder han proliferado dentro de los cuerpos policíacos, al amparo de débiles programas de inspección y supervisión a los mismos; de un rezago legal para sancionar, de manera ejemplar, a aquellos servidores públicos infractores o negligentes; de la ausencia de organismos que promuevan la organización y la participación ciudadana en labores de prevención del delito y de las infracciones administrativas, así como de la falta de atención adecuada a quejas, recomendaciones y denuncias, sin soslayar el hecho de que los procedimientos de investigación en contra de los servidores públicos se caracterizan por carecer de imparcialidad, particularmente en los casos de delitos graves, toda vez que cuando recae la investigación en sus superiores o compañeros, es común encontrar casos de impunidad al no realizarse investigación alguna o bien no realizarse de manera adecuada.

Lo anterior, lo ha podido acreditar esta Comisión Nacional, en las investigaciones que ha realizado desde su creación, en contra de servidores públicos de las diversas dependencias encargadas de brindar seguridad pública; que no obstante encontrarse obligadas a hacer efectivo el derecho a la seguridad pública de las personas, por determinación expresa de los ordenamientos previstos en el orden jurídico mexicano, y por formar parte del Sistema Nacional de la Seguridad Pública en nuestro país, en el combate a la impunidad, la corrupción y a la delincuencia, incurren en prácticas con las que se quebranta no solamente el Estado de derecho, sino también los derechos fundamentales de las personas.

La afirmación mencionada, se acredita, en los antecedentes que se tienen registrados en la base de datos de esta Comisión Nacional, los cuales permiten observar, que las violaciones a derechos humanos, en que han incurrido, indistintamente y de manera reiterada, servidores públicos de las citadas dependencias del gobierno federal, son el abuso de autoridad, amenazas, aseguramiento indebido de bienes, cateos y visitas domiciliarias ilegales, cohecho, corrupción, daño en propiedad ajena, detención arbitraria, dilación en la pro-

curación de justicia, dilación o negligencia administrativa en el proceso, ejercicio indebido de la función pública, ejercicio indebido de servicio público; o bien, en el ejercicio indebido del cargo, empleo arbitrario de la fuerza pública, extorsión, falta de fundamentación o motivación legal, imputación indebida de hechos, incomunicación, incumplimiento de la función pública en la procuración de justicia, intimidación, retención ilegal, tortura, robo, trato cruel y/o degradante, e incluso en violación al derecho a la vida; situación que ha propiciado, en atención a su gravedad, la emisión de *552 recomendaciones a lo largo de 15 años de existencia de este organismo protector de los derechos humanos*.⁷⁸

Pero además, es importante mencionar que las violaciones en materia de salud se han incrementado en el país, y efectivamente ha sido el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), quien en el año 2005 por ejemplo, recibió el mayor número de señalamientos (803) como presunto responsable de violación a los derechos humanos en los expedientes de queja registrados en ese periodo,⁷⁹ cabe mencionar que la Procuraduría General de la República ocupó el segundo lugar con 675 señalamientos.

Ahora bien, es un hecho que en el caso concreto del IMSS por *extrañas razones*, en 2003 y 2004 decidió no aceptar las *recomendaciones* formuladas, ni las *amigables composiciones* propuestas por la CNDH, actitud que tuvo como costo, en la mayoría de los casos, la pérdida irreversible de órganos y funciones vitales y, en muchos otros, la muerte de las víctimas propiciando, además, su impunidad, situación que en opinión de la CNDH es intolerable en un Estado de derecho; ahora, para 2005 y 2006 las circunstancias han cambiado, por fortuna los asuntos en esta materia se están solucionando de manera pronta y expedita en beneficio de los quejoso.⁸⁰

En este contexto, es muy importante considerar que una sola vida perdida por las razones expuestas, responde a *un reflejo de la situación de los derechos humanos en materia de salud en el país*, y no solamente a la *gravedad del caso específico o al hecho de que se traten de asuntos administrativos relativamente menores* como lo señala expresamente

78 Las cursivas son nuestras. Cfr. www.cndh.org.mx.

79 Cfr. *Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2005*, México, CNDH, 2006, pp. 46 y 47.

80 Para su conocimiento, remito a Ackerman a revisar seriamente en su momento, los datos y las estadísticas que se encuentran en los *Informes de Actividades de la CNDH* correspondientes a estos periodos.

Ackerman para quien y a su juicio, sería necesario la pérdida de millones de vidas (utilizando los medios empleados en el holocausto de la Segunda Guerra Mundial) y no por negligencia médica comprobada, para que esté justificada la emisión de 17, una o 100 recomendaciones.

C. Amigables conciliaciones, ¿instrumentos de negociación política o finalidad esencial del ombudsman?

Un aspecto muy delicado, por la acusación infundada que encierra, es la afirmación de que “el doctor José Luis Soberanes, ha preferido utilizar tras bambalinas las «amigables conciliaciones» que él puede manejar personalmente, y solamente cuando no logra llegar a un acuerdo con el secretario correspondiente, utiliza las recomendaciones como armas políticas para golpear y someter al secretario recalcitrante”.⁸¹

Al respecto es necesario precisar que además de las *recomendaciones*, existen otros mecanismos para proteger los derechos humanos. Sin lugar a dudas, las *recomendaciones* que emite la CNDH, efectivamente son el instrumento jurídico de presión más poderoso con que cuenta el *ombudsman* para evidenciar y buscar que las violaciones a los derechos humanos en el país no se vuelvan a cometer, concebirlas como *un instrumento de presión política que busca negociaciones al margen de la ley* es desconocer la naturaleza de la institución.

Pero también desconocer la naturaleza de las *amigables composiciones o conciliaciones*, resulta preocupante sobre todo cuando la gran mayoría de las quejas planteadas ante la CNDH logran resultados benéficos para los quejoso a través de este mecanismo. “En estos casos, la Comisión Nacional recibe la queja, solicita el informe a la autoridad señalada como responsable, valora las pruebas y si considera que la queja es susceptible de ser resuelta por esas vías, hace el planteamiento de su criterio a la autoridad y si ésta lo acepta se ausulta la opinión del quejoso”.⁸² Para que opere este mecanismo es necesario que se reúnan los siguientes requisitos:

81 Cfr. en “¿Autonomía disfuncional?: el diseño y desarrollo institucional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)”, en Fondevilla, Gustavo, (comp.), *Instituciones, legalidad y Estado de derecho en el México de la transición democrática*, cit., nota 14, pp. 144 y 145.

82 Carpizo, Jorge, *Segundo Informe Semestral diciembre 1990-junio 1991 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1991 p. 48.

Que no se trate de violaciones trascendentales, como el derecho a la vida, torturas, incomunicaciones, falsas acusaciones, etcétera.

Que la presunta responsabilidad del servidor público no aparezca con el carácter de dolosa.

Que de manera absolutamente voluntaria el quejoso y la autoridad acepten resolver el problema de la manera propuesta por al Comisión Nacional.⁸³

Al respecto, sería conveniente que el autor en su crítica reflexionara sobre la procedencia tanto de las *recomendaciones* como de las *amigables conciliaciones*, y de si el legislador pretendió dar al presidente de la Comisión Nacional un instrumento personal de negociación con fines “políticos y de dudosa naturaleza”, o únicamente lo dotó de mecanismos, por cierto, bastante acordes con las actuales tendencias de solución alternativa de conflictos, cuyo espíritu es que la víctima sea restituida en sus derechos vulnerados de la mejor y más rápida forma posible y a su entera satisfacción.

La mediación y la conciliación son figuras novedosas que todavía encuentran resistencia en criterios tradicionales y rígidos, en este caso la conciliación pretende abreviar el resultado de la gestión, siempre que la ley lo permita y no se trate de los casos más graves de violaciones a los derechos humanos. Procede con la voluntad de la autoridad responsable del hecho violatorio, quien en primera debe reconocerlo para aceptar las consecuencia del mismo, esto es, que cese la violación, propiciar la restitución de derechos a la víctima e iniciar la investigación e instrucción de los procedimientos administrativos o en su caso penales que procedan para fincar la responsabilidad del caso, y aplicar las sanciones correspondientes.

Como puede verse, la propuesta de *amigables conciliaciones* no son “arreglos tras bambalinas” en los que la CNDH y la autoridad se ponen de acuerdo en lo “oscurito y a espaldas” de los intereses de la víctima para emitir un acuerdo de no responsabilidad, se trata de todo lo contrario, es decir, de cumplir con lo estipulado en la fracción VI del artículo 7o. de la Ley de la CNDH que establece como una de sus atribuciones: “procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución a un conflicto plan-

83 *Idem.*

teado, la naturaleza del caso lo permita”, a excepción de que se trate de violaciones graves a los derechos humanos.

Ackerman de nueva cuenta desconoció los procedimientos jurídicos pero, sobre todo, la Ley de la CNDH y su Reglamento Interno, porque realiza afirmaciones, más que emanadas de dicha normatividad, parece que son producto de su imaginación, por cierto poco ingeniosa, lo que demuestra como resultado una investigación “académica” poco seria.

D. Caída radical de recomendaciones a la Procuraduría General de la República

En cuanto a la aseveración de Ackerman por la supuesta caída radical en el número de recomendaciones emitidas por la CNDH a la Procuraduría General de la República (PGR), basta referirlo, como ya lo mencionamos, a los informes especiales emitidos por la CNDH y las declaraciones que el propio presidente de la Comisión Nacional ha emitido a la sociedad mexicana a través de los diversos medios de comunicación, para saber que la postura institucional ha sido de censura ante el abuso de poder y en contra de prácticas sistemáticas de violaciones graves a los derechos humanos que ya se consideraban proscritas por el Estado mexicano, como las ejecuciones extrajudiciales y la tortura.

Un ejemplo de lo anterior son las *recomendaciones* emitidas a la Procuraduría General de la República en 2006:

| <i>Materia</i> | <i>No. de Recomendación</i> |
|--|-----------------------------|
| <i>Uso ilegítimo de la fuerza y de armas de fuego.</i> | 34/2006 |
| <i>Ejecución extrajudicial.</i> | 31/2006 |
| <i>Tortura.</i> | 13/2006 |
| <i>Uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley (recomendación General).</i> | 12/2006 |
| <i>Violación a los principios de legalidad, seguridad jurídica y acceso a la justicia.</i> | 5/2006 |

E. Recursos de inconformidad y filiación partidista

Es necesario precisar que la emisión de *recomendaciones* nada tienen que ver con la filiación política que tengan las autoridades recomendadas, suponerlo de esta manera, es desconocer la propia naturaleza y tradición *histórica-apartidista* del *ombudsman* nacional, así como del procedimiento del recurso de impugnación,⁸⁴ el análisis que hace John Ackerman en torno a que “en los casos de los recursos de inconformidad, han sido prioritariamente dirigidas a servidores públicos pertenecientes a gobiernos estatales diferentes del PRI”, resulta subjetivo además de descabellado⁸⁵ a todas luces, si tomamos en cuenta que dicho recurso procede entre otros casos, por la no aceptación de una *recomendación* emitida por una comisión estatal o por el deficiente o insatisfactorio cumplimiento por parte de la autoridad, circunstancias que nada tienen que ver con la filiación partidista de la autoridad responsable, pero si además le buscamos en este rubro, tendríamos que analizar la composición política del país en 16 años para sacar un promedio real.

F. Politización del ombudsman

La CNDH como un organismo abierto al escrutinio social y al de los grupos organizados de la sociedad, requiere una responsable y permanente relación que le permita promover diversas actividades en coordinación con las comisiones estatales de derechos humanos, organizaciones no gubernamentales, agrupaciones civiles, universidades y centros de educación superior, medios de comunicación, partidos políticos y los diferentes niveles de gobierno.

Lograr una interlocución atenta y respetuosa entre actores sociales en materia de derechos humanos ha sido un paso indispensable para conformar un diseño institucional eficaz que, sin ignorar el carácter, la función, competencias y facultades específicas de cada grupo social organizado,

⁸⁴ Artículo 159, fracciones III y IV, del Reglamento Interno de la CNDH.

⁸⁵ En nuestra opinión, le hubiera bastado con revisar los *Informes Especiales de la CNDH sobre los casos de Homicidios y Desapariciones de Mujeres en el Municipio de Ciudad Juárez, Chihuahua, o de los Desaparecidos de a Década de los años 70 y principios de los 80*, así como la Recomendación 26/2001, de los cuales, comprobará que su afirmación es ilógica.

rescate las numerosas coincidencias fundamentales, precise compromisos y supere rivalidades que surgen de la incomprensión, la descalificación, la intolerancia o la gestión distorsionada y equívoca del encuentro entre intereses distintos igualmente legítimos.

En este contexto, la CNDH conjuntamente con la mayoría de comisiones y procuradurías de defensa de derechos humanos del país, han logrado precisamente homogeneizar criterios de actuación y políticas muy definidas tendientes a fortalecer la autonomía de estas instituciones a fin de establecer una verdadera política de Estado de respeto a los derechos humanos en México, sumando esfuerzos a su vez en la tareas de promoción, observancia, divulgación, capacitación y educación en esta materia.

Tareas que también no han sido compartidas en los últimos años por un pequeño grupo de comisiones estatales que tienen otra perspectiva respecto de la agenda de los derechos humanos en México y su instrumentación. Al respecto, nos parece adecuado que el *ombudsman* nacional, sea respetuoso de tales criterios y que además exprese públicamente la divergencia de su opinión cuando se ponga en riesgo la autonomía, el prestigio, la labor, los recursos y el reconocimiento que las comisiones de derechos humanos han construido desde su creación, tal es el caso de dudosos proyectos que enarbolados bajo los argumentos *innovadores para el fortalecimiento institucional del sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos de México*, atentan contra el mismo, circunstancia que debe ser ventilada y combatida abiertamente como lo fue.

Respecto a dicho proyecto nos permitiremos hacer algunas precisiones ante el desconocimiento patente de Ackerman:

La Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos (FMOPDH), en sesión extraordinaria de fecha 10. de julio de 2003, acordó dar por terminado el contrato de subvención para la ejecución del proyecto denominado “Fortalecimiento Institucional de los Organismos Públicos de Derechos Humanos en México”, celebrado entre la Comunidad Europea (CE), representada por la Comisión de las Comunidades Europeas y la FMOPDH.

Tal determinación, fue adoptada por los miembros de la Asamblea de la FMOPDH, debido a las siguientes consideraciones:

- En el mes de marzo de 2002, algunos integrantes del Comité Directivo de la FMOPDH realizaron una visita a la Embajada de la

Unión Europea en México, con objeto de explorar la posibilidad de formalizar una relación interinstitucional, de intercambio y cooperación, en el ámbito de los derechos humanos en México.

- En dicha reunión, los delegados de la CE presentaron a los miembros del Comité Directivo el proyecto *Iniciativa Europea para la Democracia y Derechos Humanos, su intencionalidad, características y alcances*.
- Ante la opción de obtener recursos para financiar programas por parte de la Comisión Europea, el tesorero de la FMOPDH elaboró el anteproyecto que en su momento se llamó “Fortalecimiento Institucional de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos y de sus capacidades de coordinación, diálogo y concertación”, mismo que fue presentado ante la CE en marzo de 2002, a fin de explorar su posible financiación.
- Posteriormente, en septiembre de 2002, algunos miembros del Comité Directivo de la FMOPDH presentaron a la Comisión Europea la solicitud formal de financiamiento del proyecto “Fortalecimiento Institucional de los Organismos Públicos de Derechos Humanos en México”.
- Cabe señalar que, hasta ese momento, los integrantes de la Asamblea de la FMOPDH, órgano supremo de dicha asociación, desconocían los términos y condiciones del “Formulario de Solicitud de Subvención” y, por ende, los programas a los cuáles se aplicarían los recursos que, en su caso, otorgaría la Comisión Europea.
- En noviembre de 2002, es decir, dos meses después de haberse presentado formalmente la solicitud de subvención ante la Comisión Europea, se llevó a cabo la XIX Asamblea Ordinaria de la FMOPDH, en la cual el Comité Directivo sometió a consideración del Pleno únicamente el seguimiento de los trámites de solicitud para la subvención, situación que fue aprobada por la mayoría de sus miembros.
- Es importante mencionar que el voto emitido en dicha Asamblea fue en el sentido de continuar con los trámites de solicitud de subvención ante la Comisión Europea, mas no de llevar a cabo la firma del contrato correspondiente.
- Adicionalmente, cabe resaltar que nunca se informó a la FMOPDH que en el formulario de solicitud se requería precisar los programas

a los cuales se aplicaría el importe otorgado por la Comisión y mucho menos los requisitos solicitados por ésta para aprobar dicho proyecto.

- En el mes de enero de 2003, la Comisión Europea comunicó a los integrantes del Comité Directivo de la FMOPDH la aprobación oficial de proyecto de subvención. En este orden de ideas, con fecha 24 de marzo de 2003, el Comité Directivo recibió el contrato respectivo, mismo que fue suscrito el 10 de abril del año en curso por el presidente del Comité Directivo de dicha Federación, y el administrador principal de la Comisión Europea, firmando como testigo de honor, en representación del presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, la subsecretaria para los Derechos Humanos y la Democracia.
- Con este contrato, la CE apoyaría con €640,000.00 (seiscientos cuarenta mil euros) el citado proyecto de fortalecimiento institucional. Cabe reiterar que, hasta ese momento, los integrantes de la Asamblea de la FMOPDH desconocían por completo tanto el contenido de la solicitud de subvención, como los términos y condiciones establecidos en el contrato remitido.
- En el mes de mayo del año en curso se llevó a cabo la XX Asamblea Ordinaria de la FMOPDH, en la que sus integrantes, tomando en consideración que existía poca claridad en cuanto a los compromisos que asumirían cada una de las Comisiones, derivados de la firma del contrato de subvención con la Comisión Europea, por mayoría de votos acordaron celebrar una reunión extraordinaria a efecto de conocer los términos y condiciones establecidas en dicho contrato, así como los presupuestos.
- Días previos a la celebración de la asamblea extraordinaria, se remitió a los miembros de la FMOPDH una carpeta que contenía: *(i)* anteproyecto; *(ii)* proyecto presentado ante la Comisión Europea, que incluye información sobre el donante, proyecto, presupuesto, presentación en *power point*, contrato de subvención con la CE, reseñas de la ceremonia de firma del contrato, y *(iii)* avances operativos del proyecto, entre otros.
- Dichos documentos fueron analizados por los titulares de las comisiones de derechos humanos del país, así como por un despacho externo de auditores, quienes encontraron en ellos varias anomalías.

- La FMOPDH realizó, el 10. de julio, su cuarta Asamblea Nacional Extraordinaria, con objeto de discutir el contrato de subvención. Entre las determinaciones adoptadas por votación mayoritaria de sus integrantes, resolvió instruir a su Comité Directivo para que comunicara a la Comisión Europea su decisión de rescindir el citado contrato, en virtud de que la información necesaria para conocer su contenido y alcance fue remitida con posterioridad a su firma, detectando, además, situaciones relativas a la forma y al fondo que implicarían contravención a las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que rigen el funcionamiento de las comisiones públicas de derechos humanos.
- Entre otras, se encontró que la información financiera proporcionada a la CE no se ajustó a la realidad, pues se hicieron pasar como propios presupuestos anuales que correspondían a una entidad pública y no a la entidad de derecho privado que suscribió el contrato. La gravedad de ésta y otras circunstancias radica en el hecho de que la Comisión Europea aprobó financiar a una entidad privada —la FMOPDH que es una asociación civil—, pero las consecuencias de un eventual incumplimiento de alguna de las cláusulas de contrato, sujetarían a dicha asociación a la jurisdicción de los tribunales de Bélgica, sin que en ningún momento hubiera quedado perfectamente establecido si la misma suerte correrían las comisiones y procuradurías de derechos humanos que la integran.
- En el apartado de sostenibilidad financiera, el Comité Directivo se comprometió a dar continuidad al proyecto una vez finalizado el periodo de la subvención. Esta continuidad importaría la aplicación de recursos provenientes de cada uno de los organismos públicos de derechos humanos, tomando en consideración que los recursos financieros aportados por la Comisión Europea se habrán agotado, es decir, con esto se hubieran comprometido los recursos de los organismos públicos de derechos humanos del país, cuando en los hechos, hay algunas comisiones que no cuentan con presupuesto suficiente ni siquiera para operar.
- En general, los documentos que sirvieron de base para que la CE aprobara la subvención de que se trata, se encuentran afectados de imprecisiones, interpretaciones inadecuadas y omisiones de información, lo que llevó a sus miembros a adoptar la determinación que

por esta vía se hace de su conocimiento, misma que ya ha sido notificada a la Delegación de la Comisión Europea en México.

- Llama la atención respecto a la solicitud presentada ante la Fundación *MacArthur*, que en el punto 5 de ésta, se haya asentado que el presupuesto operacional de la FMOPDH, generalmente depende de los recursos disponibles en cada uno de sus miembros, cuando en realidad esto no es así.
- Circunstancias que fueron manifestadas públicamente en su momento.

IV. REFLEXIÓN FINAL

En suma, los mexicanos nos preguntamos: ¿si la CNDH está cumpliendo con lo dispuesto en el apartado *B* del artículo 102 constitucional?

Como lo hemos visto, el *Sistema de Protección No Jurisdiccional de los Derechos Humanos* lucha permanentemente por conformar un Estado de derecho, situación que tiene sus raíces en nuestra historia, desde que se promulgó la primera Constitución en México hemos conquistado libertades individuales y procurado los principios de la justicia, en un sistema jurídico por muchos conceptos original. Sistema en el que hoy por hoy, la CNDH conjuntamente con sus homólogos del país, van permanentemente buscando que los viejos pero aún vigentes principios de libertad, igualdad, justicia y seguridad que nuestras tradiciones nos han heredado, tengan plena vigencia.

De singular trascendencia fue el impulso que el Congreso de la Unión dio a la CNDH, con la reforma al apartado *B* del artículo 102 constitucional en 1999. Con este paso la Comisión Nacional además de constituirse como un organismo público autónomo del Estado mexicano, fortalece su funcionamiento, pues dicha reforma constitucional la ha encaminado a reorganizarse y asumir un papel más decisivo como representante de la sociedad en la lucha por la defensa de los derechos fundamentales.

Hoy en día la CNDH puede afirmar que en nuestro país se ha avanzado un buen trecho en la defensa de los derechos humanos, principalmente de aquellos derechos de los mexicanos considerados como vulnerables. Para lograr este objetivo, se requiere que el *ombudsman* nacional siga ejerciendo sin limitaciones y censuras infundadas la autonomía plena de que ahora goza, intensificando los lazos de colaboración con los

demás organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos y con la sociedad en general.

La labor que realiza la CNDH no se sostiene en el número creciente de *recomendaciones* que emita, lo que mide la eficacia de su trabajo son las acciones que resuelven las más sentidas demandas de la sociedad. La fuerza de sus *recomendaciones* deriva de lo que establece la propia Constitución General de la República y de la solvencia moral y profesional del *ombudsman* nacional, así como de los integrantes de su Consejo Consultivo.

No existen soluciones mágicas ni fórmulas absolutas, la única alternativa para lograr el respeto de los derechos humanos y abatir el abuso de poder es impulsar acciones decididas para crear conciencia en la sociedad y en los servidores públicos, a que ejerzan su función anteponiendo la observancia del derecho y la consideración a la dignidad humana.

La evolución de la CNDH ha sido notable y su labor se ha ido perfeccionando; sin embargo, ello no obsta para que se busquen nuevas técnicas que perfeccionen aún más su actividad. Es por esto que el trabajo que ha venido realizando ha tenido gran relevancia, pues no solamente se limita al campo de la protección y defensa de estos derechos, sino que su acción abarca también al ámbito de la promoción y observancia de los mismos.

La evaluación de la eficiencia de la CNDH es un hecho que le corresponde realizar a la sociedad mexicana; el Congreso de la Unión ratificó a José Luis Soberanes Fernández a un segundo periodo de gestión fundando y motivando su determinación en los resultados obtenidos en su primer periodo constitucional; el expresar críticas cuando se cuenta con información completa y veraz permite que dichos juicios y sus propuestas contribuyan a construir no solamente una mejor institución sino un mejor país.

Es necesario remarcar que la CNDH es una institución pública al servicio de la sociedad, que a partir de su autonomía constitucional ha ido construyendo un diseño propio de gestión pública orientado a la *protección de los derechos humanos dentro del marco de la ley*, bajo principios claramente establecidos y definidos, que no responde a *intereses extraños o personales* como lo señala Ackerman, sino exclusivamente a la protección de los derechos fundamentales en el país.

El respeto a las leyes, como lo decía el presidente Juárez, recordándolo en este año de su conmemoración, debe ser la norma permanente para la convivencia entre las naciones como entre los individuos, cuando el derecho de la fuerza prevalece sobre la fuerza del derecho, como lo ha señalado Raúl Plascencia,⁸⁶ ésta no termina con los problemas pero si con las posibles soluciones.



⁸⁶ Primer visitador general de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. “Los derechos humanos y las víctimas del delito en el procedimiento penal”, *Derechos humanos y víctimas del delito*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2004, p. 162.