

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y su aporte en el Proceso democratizador del Estado mexicano¹

Dr. Javier Moctezuma Barragán

Resumen

La buena salud de un Estado democrático puede visualizarse en función de varios elementos, y la situación de los derechos humanos es uno de los fundamentales. En este artículo se analiza el papel desarrollado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México, desde su creación hasta la actualidad, valorando los aportes realizados en la consolidación de un Estado más democrático.

Palabras clave: Democracia, derechos humanos, Ombudsman, México.

Abstract

The good health of a democratic State can be visualized by various elements, and the human rights situation is one of the paramount. This article analyses the role developed by the National Human Rights Commission of Mexico, since its creation up to nowadays, reflecting on the main contributions for the consolidation of a more democratic State.

Key words: Democracy, human rights, Ombudsman, Mexico

Introducción

Los derechos humanos, el Estado de derecho y la democracia están interrelacionados, de tal manera que, en la actualidad, no puede entenderse uno sin los otros; esta necesaria e indisoluble interdependencia emerge como un elemento fundamental del proceso de transición democrática de toda nación; de ahí la importancia de la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México.

Estamos conscientes que en un verdadero Estado democrático de derecho prevalece el respeto a las leyes, se reconocen y garantizan las libertades públicas y los derechos fundamentales de los ciudadanos, en un ambiente donde se brindan los espacios y los procedimientos, tan legítimos como legales, para la libre confrontación de los proyectos y de las ideas. En este sentido, el Estado de derecho que se rige por sus propias leyes en armonía con una legislación supranacional que sustenta a los derechos humanos no surge en México espontáneamente, sino que por el contrario, ha seguido una ruta histórica y teórica llena de obstáculos y dificultades que, poco a poco, han ido venciendo tanto el gobierno como los gobernados, al privilegiar el respeto a la ley, la apertura a la participación ciudadana y la práctica del diálogo por encima de las alternativas violentas como forma de resolver las diferencias.

¹ Ponencia presentada por el Dr. Javier Moctezuma Barragán; Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México,

en la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona, España, el 5 de octubre de 2006 y actualizada posteriormente

En este contexto, la figura del *Ombudsman* ha jugado un papel determinante en la consolidación del tan anhelado proceso democratizador en la sociedad mexicana, puesto que el Estado de derecho se sustenta sobre tres ejes fundamentales: la división de los poderes del Estado, el reconocimiento y vigencia de los derechos humanos y el control de la constitucionalidad. Dado que el mandato de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es concretar en nuestro país la protección y la defensa de estos derechos; es menester, reconocer que la democracia es el único marco que permite el ejercicio y goce pleno de estos derechos, que no hay otro sistema político que propicie su práctica de manera integral, pero sobre todo, su desarrollo.

A partir de los años ochenta del siglo pasado, la centralidad e importancia de los derechos humanos permitió que éstos se configuraran como elemento fundamental de esta *ola democratizadora* que exigía el respeto al sufragio, elecciones limpias, condiciones equitativas de competencia y al mismo tiempo, la exigencia a favor del respeto a los derechos y libertades públicas; así como la protección de las garantías individuales contra el abuso del poder². Todos estos elementos abonaron a favor del surgimiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; creada en 1990, mediante un decreto presidencial de alcances limitados, dos años después logra configurarse como el Organismo Nacional que da cuerpo al sistema de protección no jurisdiccional de derechos humanos en México, toda vez que fue elevado a rango constitucional y, dotado por consiguiente, de un marco legal propios; y que con los años ha sabido posicionarse como la institución pública de mayor prestigio en nuestro país, gracias a su incuestionable autoridad moral y determinación en sus resoluciones.

Antecedentes

Desde el punto de vista de la defensa de los derechos de los ciudadanos, podríamos decir que los antecedentes más lejanos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) se encuentran en el siglo XIX, con la promulgación de la Ley de Procuraduría de Pobres de 1847 que promovió don Ponciano Arriaga en el estado de San Luis Potosí. Pero es hasta la se-

gunda mitad del siglo XX, y como consecuencia de una enfática demanda social en el ámbito nacional y de las transformaciones en la esfera internacional, que comienzan a surgir diversos órganos públicos que tienen como finalidad proteger los derechos de los gobernados frente al poder público.

Así, en 1975 se creó la Procuraduría Federal del Consumidor, teniendo como finalidad la defensa de los derechos de los individuos, pero no necesariamente frente al poder público. Asimismo, el 3 de enero de 1979 se instituyó la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en el estado de Nuevo León, por instrucciones de su entonces Gobernador, doctor Pedro G. Zorrilla. Posteriormente, en 1983, el ayuntamiento de la ciudad de Colima fundó la Procuraduría de Vecinos, que dio pauta al establecimiento de dicha figura en la Ley Orgánica Municipal de Colima del 8 de diciembre de 1984, siendo optativa su creación para los municipios de dicha entidad.

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

1. Contexto histórico-político en que se crea la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

El año 1989, es sin duda un parteaguas en la protección y defensa de los derechos humanos en México, pues es innegable que en esa época las violaciones a los derechos humanos eran mucho más graves y estuvieron muy lejos de ser atendidas y resueltas de manera adecuada por las autoridades. En ese año,

político que la Constitución funda y que están especialmente vinculados a la dignidad de la persona.

² Garantías individuales. Figura jurídica que retoman en México los derechos fundamentales; es decir aquellos derechos humanos garantizados con rango constitucional que se consideran como esenciales en el sistema

la ONG «American's Watch» realizó una investigación sobre la situación que guardaban los derechos humanos en México cuyo resultado fue publicado en el revelador informe titulado «Human Rigths in México: a policy of impunity». Informe que preocupó a toda la comunidad internacional, puesto que daba cuenta sobre los abusos que se produjeron en el ámbito de la procuración e impartición de justicia; por su parte, Amnistía Internacional en coordinación con las organizaciones de insipiente creación en México tales como los Centros de Derechos Humanos «Fray Francisco de Vitoria» y «Miguel Agustín Pro Juárez», o la Academia Mexicana de Derechos Humanos se dieron a la tarea de denunciar la situación de impunidad en los siguientes rubros:

- Tortura.
- Detenciones ilegales.
- Presos de opinión y de conciencia.
- Ataques a defensores de derechos humanos.
- Desapariciones forzadas.
- Ejecuciones extrajudiciales.

Al tiempo que se daban estas atrocidades, se crea la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes³; por su parte, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) se insertan en la vida pública en la sexta década del siglo xx, y cuyo surgimiento coincide con el inicio del desmantelamiento de las

estructuras corporativas tradicionales del Estado mexicano. Las ONG se ocuparon generosa y valientemente de la defensa de los derechos humanos; siendo pioneras en esta labor y dando pie a la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de orden públicos; no es casual que, hasta antes de 1990 existieran en el país aproximadamente 200 organizaciones de derechos humanos y, en la actualidad se cuenta con un registro de más de 5,000.

Otro referente importante en este proceso se da cuando Carlos Salinas de Gortari, Presidente de México⁴, y George Bush, Presidente de Estados Unidos, acordaron iniciar las negociaciones sobre un acuerdo de libre comercio entre los dos países. Más tarde, Canadá se incorporó a dichas negociaciones, iniciándose de esta forma los trabajos trilaterales con el objetivo de crear una zona de libre comercio en América del Norte (TLC)⁵. Con ello, se dio inicio a un proceso de observación permanente por parte de la comunidad internacional, pero especialmente de la europea, sobre el cumplimiento y total adhesión del Estado mexicano a los principios democráticos y de los derechos humanos como pre-requisito para la firma de cualquier acuerdo o tratado con dicha comunidad europea⁶.

En este contexto y, con una sociedad consternada por el artero asesinato de la defensora de derechos humanos, Norma Corona Sapiéns, perpetrado el 21 de mayo de 1990⁷, se crea

³ En junio de 1991 se crea el primer Ombudsman en la vida pública de México, bajo la figura de Procurador de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes, mismo que fue ocupado por el Dr. Miguel Sarre.

⁴ Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en el periodo 1 de diciembre de 1988 al 30 de noviembre de 1994.

⁵ 1990. El Tratado de Libre Comercio o en inglés North American Free Trade Agreement (NAFTA), es un conjunto de reglas que los tres países acuerdan intercambiar comprar productos y servicios en América del Norte.

⁶ Entre 1988 y 1989, se discutió sobre el contenido que daría origen al Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y los Estados Unidos Mexicanos, el cual se firmó el 26 de abril de 1991. Dicho acuerdo, incluyó el siguiente considerando: «...que el principal beneficiario de la cooperación es el hombre y que por ello debe promoverse el respeto a sus derechos». Este acuerdo dio paso para que en 1994, se firmara el Acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación entra la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos por la otra, en donde se incluye como requisito para su firma el cumplimiento de la conocida cláusula de

mocrática: «considerando su total adhesión a los principios democráticos y de los derechos fundamentales tal como se enuncian en la Declaración Universal de Derechos Humanos; así como a los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de Naciones Unidas, y a los Principios del Estado de Derecho y del buen gobierno en los términos de la Declaración Ministerial Grupo de Río-Unión Europea adoptada en Sao Paulo en 1994».

⁷ La Comisión Nacional de Derechos Humanos hizo saber a la opinión pública que desde el día de su instalación participó en el esclarecimiento del homicidio de la abogada Norma Corona, con estricto apego a las facultades que le confiere el decreto de su creación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 1990.

Desde la perspectiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, este asesinato tiene todas las características que conllevan las ejecuciones extrajudiciales; de las investigaciones realizadas se pudo constatar que: días antes de su muerte, la maestra Norma Corona se encontraba realizando una investigación sobre la tortura y asesinato cometidos por policías judiciales federales en perjuicio de personas defendidas por ella.

la Comisión Nacional de los Derechos Humanos el 6 de junio de ese mismo año, meses más tarde surge el Instituto Federal Electoral (IFE)⁸, en donde el consejero presidente y sus demás miembros son ciudadanos de alto prestigio social. A este nuevo órgano electoral se le confirió la responsabilidad de contribuir al desarrollo de la vida democrática; preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos y velar por la autenticidad y efectividad del sufragio, dejando atrás la etapa en donde el propio Secretario de Gobernación era el presidente en dicha institución⁹. Con estos hechos se da inicio a una etapa de apertura y participación democrática en México, cuyo principal termómetro se concretó con la observancia del estado de vigencia y salvaguarda de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

2. Primera Etapa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: Creación

En un escenario inédito, el Ejecutivo Federal determinó crear un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con el fin de fomentar la protección, observancia y promoción de los derechos fundamentales tanto de los nacionales como de los extranjeros que se encontraban dentro del territorio nacional. Fue así que, mediante el Decreto Presidencial del 6 de junio de 1990, surgió en nuestro país la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), dando inicio a la primera etapa de lo que hoy constituye el sistema nacional no jurisdiccional de protección a los derechos humanos¹⁰.

En el Decreto de referencia se reconoce no sólo la obligación, sino también la preocupación del Estado mexicano por preservar

el orden, la paz y la estabilidad social del país, salvaguardando el pleno ejercicio de las garantías individuales y la vigencia del principio de legalidad en la ejecución de las atribuciones de los órganos de gobierno.

Cabe destacar que, en dicho documento se hace especial énfasis en que el Estado democrático moderno es aquel que garantiza la seguridad de sus ciudadanos y de aquellos extranjeros que se encuentren en su territorio; que respeta y hace respetar la ley; que reconoce la pluralidad política, que alienta la participación de la sociedad civil, y que promueve la eficacia en sus relaciones con las diversas organizaciones políticas y sociales.

En este sentido, vale la pena reflexionar sobre la importancia de la creación de la CNDH, puesto que este hecho histórico cambiaría de manera irreversible la dinámica de la relación entre autoridades y gobernados. Por una parte, la autoridad asumió explícitamente su compromiso de garantizar el pleno disfrute de los Derechos Humanos y, por la otra, la ciudadanía tomó mayor conciencia de la trascendencia de sus prerrogativas fundamentales y, sobre todo, de la posibilidad de acudir a una instancia protectora para exigir su respeto.

En cuanto a las atribuciones que le fueron conferidas a la Comisión Nacional de Derechos Humanos destacan, por su importancia, las siguientes:

- a. Elaborar y poner en marcha programas de atención a los reclamos sociales en materia de derechos humanos;
- b. solicitar a cualquier autoridad la información sobre posibles violaciones a los derechos fundamentales y formular las recomendaciones y, en su caso, observaciones que resultaran pertinentes a las autoridades administrativas del país;

En el Instituto Federal Electoral se concentraron por primera vez funciones que antes estaban aisladas y dispersas o que ni siquiera estaban consideradas, tales como: la actualización permanente del padrón electoral (el Registro Federal de Electores quedó integrado a la estructura del IFE); el registro de partidos políticos, sus plataformas y candidatos; asegurar a los partidos el disfrute de sus prerrogativas; la organización de la jornada electoral; el cómputo de las votaciones y la entrega de constancias de mayoría; la capacitación electoral y la educación cívica, así como la implantación y desarrollo del servicio profesional electoral.

¹⁰ Es menester recordar que, respecto de los antecedentes directos de la CNDH, el 13 de febrero de 1989, dentro de la Secretaría de Gobernación, se creó la Dirección General de Derechos Humanos, el 6 de junio de 1990, la CNDH nace como un organismo descentralizado de dicha Secretaría.

⁸ 11 de octubre de 1990.

⁹ En 1989, después de los cuestionados comicios del año anterior, se emprendió una nueva reforma a la Constitución y en agosto del año siguiente se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) el cual dio lugar a la creación del IFE como un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propios, depositario de la autoridad electoral, misma que, sin embargo, estaba supeditada a los poderes Ejecutivo y Legislativo ya que el texto constitucional de 1989 establecía que la organización de las elecciones era una función estatal a cargo de dichos poderes con la participación y corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos. Además, a diferencia de los organismos electorales que le precedieron, cuyas actividades eran temporales, se determinó que el IFE tuviese un carácter permanente.

- c. proponer y coordinar el desarrollo de la política nacional en materia de protección de los derechos humanos;
- d. formular programas y proponer acciones que impulsen el cumplimiento de los instrumentos internacionales signados y ratificados por el Estado mexicano y;
- e. definir los lineamientos para coordinarse con las instancias y organismos nacionales e internacionales relacionados con la promoción y defensa de los derechos humanos, entre otros y;
- f. presentar informes públicos respecto de sus actuaciones.

Las reclamaciones relacionadas con asuntos de carácter jurisdiccional, electoral o laboral, de las cuales sí se ocupan los otros *Ombudsman* en el mundo, En México no caen en la esfera de competencia de la Comisión Nacional, puesto que existen instancias previstas para ello.

Sin embargo, es de reconocer que la creación de la CNDH se dio en un clima de escepticismo social, puesto que su marco jurídico no era el más apropiado, ya que fue constituida como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Algunos partidos de oposición, diversos sectores sociales y connotados académicos señalaron de manera muy pertinente que, tal circunstancia sería un obstáculo para erradicar las prácticas arbitrarias en que incurrieran ciertas autoridades y servidores públicos, toda vez que el organismo protector de los derechos humanos estaba subordinado a los designios del Ejecutivo¹¹.

No obstante las limitaciones que algunas voces críticas advirtieron en el origen del organismo, debe considerarse que su creación constituyó un avance significativo para la protección y defensa de los derechos esenciales de toda persona; pues con su creación se reconoció expresamente la existencia de la problemática en este sentido y, se dio pie al surgimiento del primer *Ombudsman* nacional.

Enfrentada con este panorama de incertidumbre, interrogantes, incredulidad y expectativas, la Comisión Nacional, sobre la base de su labor diaria comenzó a alcanzar un lugar

para sí dentro de los distintos ámbitos jurídico-políticos de la nación. De la CNDH, poco a poco se fueron viendo los resultados. En el primer semestre de su funcionamiento se concluyeron 397 quejas y se expidieron 33 recomendaciones¹²; entre estas últimas las más importantes fueron dirigidas a la Procuraduría General de la República respecto de casos que, desde la perspectiva del Dr. Jorge Carpizo, primer Presidente de la CNDH, eran «verdadero escándalo y preocupación nacionales»¹³. En ese mismo periodo, se crearon diversos programas especiales de investigación como el de Agravio a Periodistas, Presuntos Desaparecidos, Contra la Tortura y sobre el Sistema Penitenciarios en el país.

Durante el segundo semestre se concluyeron 670 quejas y se expidieron 51 recomendaciones; en ese semestre se creó el programa especial de asuntos indígenas, el interinstitucional de beneficios anticipados en el sistema penitenciario, de defensa de la niñez, de los trabajadores migratorios y de capacitación¹⁴.

Importantes segmentos de la sociedad civil, alentados por el prestigio y la independencia del Presidente de la Comisión Nacional, prestaron pleno apoyo a la institución y le dieron generosamente su voto de confianza, que podía ser retirado, rectificado o ratificado si los hechos lo justificaban.

Las recomendaciones de la CNDH produjeron efectos en el país de diversas maneras; muchas autoridades federales y locales, que no estaban acostumbradas a este tipo de indicación y de recomendaciones públicas, si bien no se declararon necesariamente en contra de la labor de la Comisión, mostraron por lo menos sorpresa e incredulidad. Algunas de ellas ofrecieron incluso resistencia.

Por supuesto, en la propia Comisión se reconocía plenamente la relativa debilidad de su marco jurídico -explicable por las condiciones histórico-políticas en que se estableció- y, ya desde fecha muy temprana, se expresó el deseo de que la Constitución General de la República reconociera la existencia de la institución.

¹¹ El artículo cuarto del Decreto Presidencial establecía que: «La Comisión Nacional de Derechos Humanos estará a cargo de un presidente, que será nombrado por el titular del Ejecutivo Federal».

¹² Primer Informe Semestral, junio-diciembre de 1990, Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Pp. 17-23.

¹³ CARPIZO, Jorge. *Derechos Humanos y Ombudsman*, México, UNAM-Porrúa, 1998, pp. 83-84.

¹⁴ Segundo Informe semestral, enero-junio de 1991. México, Comisión Nacional de Derechos Humanos. Pp. 28-40.

3. Segunda etapa: la competencia y atribuciones de la CNDH son elevadas a rango constitucional

Habiéndose ganado la Comisión Nacional la confianza de grandes sectores de la sociedad, mediante pruebas evidentes de su autonomía e independencias reales, con testimonios en cuanto a su utilidad y su armonía con el sistema jurídico mexicano y con la experiencia adquirida durante más de un año de trabajos intensos e incesantes, el Presidente de la República envió a la cámara de Diputados una iniciativa para elevar a rango constitucional a la CNDH.

El 29 de enero de 1992, el Diario Oficial de la Federación publicó la adición a la sección B del artículo 102 de la Constitución. En un hecho insólito todos los partidos políticos, representados en el Congreso federal, votaron a favor de esta reforma constitucional mostrando claramente que el camino elegido era el correcto.

Los principios o elementos básicos de esta nueva medida constitucional son los siguientes:

- a. El sistema para proteger los derechos humanos establecido en la sección B del artículo 102, no reemplaza ni elimina ninguno de los demás previstos en la Constitución General de la República; por el contrario, los enriquece y complementa con un mecanismo de protección de garantías constitucionales.
- b. La adición a la Constitución respeta la estructura federal del Estado, desarrollando un plan eminentemente federalista para la protección de los derechos humanos a través de un *Ombudsman*. Así, cada uno de los Estados de la Federación tendrá un organismo para proteger los derechos humanos, estando enunciadas sus características en la Constitución con objeto de hacer frente a las presuntas violaciones de los derechos humanos por parte de las autoridades o funcionarios públicos. El organismo nacional de protección de los derechos (la CNDH) conocerá, en primera y única instancia, de las presuntas violaciones de los derechos fundamentales cometidas por autoridades o funcionarios públicos federales.
- c. La Comisión actuará como órgano de revisión para atender las protestas que se hagan en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos de los Estados encargados de proteger los derechos humanos. Ello significa que el organismo de ámbito nacional tendrá com-

petencia, en primera instancia, en el caso de violaciones cometidas por autoridades o funcionarios públicos federales y, en segunda instancia, en el caso de autoridades o funcionarios públicos de los Estados o municipios, cuando se haya hecho una protesta en los términos previstos en su Ley orgánica. Este sistema se inspira evidentemente en la propia experiencia jurídica de México.

- d. Las recomendaciones que formulen los organismos encargados de proteger los derechos humanos a nivel nacional y de los estados tendrán carácter autónomo, es decir, serán el resultado de la independencia de los organismos, los cuales, para emitir sus conclusiones, sólo podrán basarse en la fuerza de las pruebas y las convicciones derivadas de éstas. Las recomendaciones no tienen carácter obligatorio, y a ello se debe precisamente su nombre. Esto significa que no hay posibilidad de llevarlas a efecto o aplicarlas, salvo si la autoridad o el funcionario público a quien se notifiquen está dispuesto a hacerlo.
- e. Nuevamente tres cuestiones quedan fuera de la competencia de los organismos encargados de proteger los derechos humanos: electorales, laborales y jurisdiccionales.
- f. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, no puede recibir denuncias de presuntas violaciones cometidas por autoridades o funcionarios públicos pertenecientes al Poder Judicial Federal. Esta excepción tiene carácter global. Dicho de otro modo, la Comisión no puede ocuparse de asuntos puramente jurisdiccionales y, con arreglo a las disposiciones del artículo 102 de la Constitución, tampoco puede hacerlo si las violaciones tienen carácter administrativo.

Esta excepción, que fue ampliamente debatida por el órgano encargado de reformar la Constitución, se deriva del carácter específico del Poder Judicial Federal que, además de sus funciones típicamente jurisdiccionales, es la autoridad final para interpretar la Constitución.

Inmediatamente después de aprobarse la reforma constitucional, el Poder Ejecutivo Federal presentó el proyecto de Ley sobre la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Por último, el 29 de junio de 1992, la Ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación. Sólo quedaba un trámite para completar la renovación del marco jurídico de la Comisión Nacional de Derechos Humanos: la aprobación de su reglamento interno por su el Consejo Consultivo. Esto se llevó a cabo, y el 12 de noviembre

de 1992, el reglamento interno de la Comisión se publicó en el Diario Oficial de la Federación.

Durante esta intensa etapa, la Comisión Nacional ganó un gran prestigio derivado de la valentía y firmeza de recomendaciones tales como: «Aguas Blancas¹⁵», «Acteal¹⁶» y «Mujeres de Ciudad Juárez¹⁷»; casos que adoptó y siguió la comunidad internacional, a raíz de que fueran publicitados por la CNDH.

Sin embargo, la autonomía de la CNDH seguía siendo objeto de críticas, pues si bien, al Presidente de la CNDH ya no lo elegía directamente el Ejecutivo Federal, este último tenía facultades para enviar una terna a la Cámara de Diputados, y por pertenecer la mayoría de los legisladores al mismo partido (PRI) del presidente de la República, elegían conforme a la propuesta del Ejecutivo Federal, al Presidente de la CNDH.

4. Tercera etapa: La CNDH un organismo público autónomo

Es así que se inaugura la tercera etapa de los que hoy es conocido como el Organismo Público Autónomo de mayor prestigio y autoridad moral en México¹⁸. Finalmente, por medio de una reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999, dicho organismo nacional se constituyó como una institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria, modificándose la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos por la de Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Entre los aportes de esta reforma está el nombramiento de su presidente toda vez que, esta

alta responsabilidad recae, ahora, en el Senado de la República, exclusivamente.

Esta reforma constituye un gran avance en la función del *Ombudsman* en México, ya que le permite cumplir con su compromiso de proteger y defender los derechos humanos de los mexicanos, libre de cualquier presión e injerencia. Como podemos observar, las condiciones cambiaron lentamente, mediante una lucha y forcejeo constante, y la asignatura de los derechos humanos se inscribió plenamente como uno de los temas centrales del cambio democrático y de la reforma del Estado.

La independencia que le confiere la autonomía de la CNDH se centra en el ejercicio de sus funciones, sin estar sujeta a mandatos imperativos ni recibir instrucciones de ninguna autoridad ni poder estatal, está sometida, exclusivamente, a su mandato constitucional. Lo anterior, se complementa con la calidad apartidista de su presidente, la transparencia de sus actuaciones y haciendo públicas sus resoluciones, recogidas en sus informes anuales, el cual se presenta ante los tres Poderes de la Unión.

La plena autonomía de la CNDH permitió que, por primera vez y, a 11 años de su creación, este organismo nacional emitiera una Recomendación dirigida directamente al Presidente de la República, como resultado de los 532 expedientes de quejas sobre desaparición forzada de personas durante la década de los 70 y principios de los años 80 del siglo xx; acreditándose además, tortura y tratos crueles e inhumanos, entre otros¹⁹.

Asimismo, la Comisión Nacional se dio a la tarea de realizar el informe más completo y acucioso, relativo a los homicidios y

¹⁵ Recomendación 104/95. Gaceta 61 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. agosto de 1995. Recomendación enviada al Gobernador del Estado de Guerrero, y se refirió al caso de los hechos ocurridos el 28 de junio de 1995, en las cercanías de Aguas Blancas, Municipio de Coyuca de Benítez, Guerrero. La CNDH documentó y acreditó que se violaron los derechos humanos de 17 indígenas pertenecientes a la «Organización Campesina de la Sierra Sur», quienes resultaron muertos (cuando menos en una maniobra de ejecución sumaria), de manera intencional por la policía judicial estatal.

¹⁶ Recomendación 001/98. Gaceta 90 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Enero de 1998. El 22 de diciembre de 1997, en la Comunidad de Acteal, Municipio de Chenalhó, Chiapas, fueron acrobilladas 45 personas con armada fuego de grueso calibre, y más de 20 resultados lesionadas.

¹⁷ Recomendación 044/98. Gaceta 94 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. El 1 de diciembre de 1997, la CNDH recibió la queja presentada por la Diputada Federal Alma Angélica Vocovich Seele, mediante la cual narró 36 crímenes cometidos de manera brutal, en Ciudad Juárez, Chihuahua; en contra de diferentes mujeres, en el periodo comprendido de junio a diciembre de 1996 y durante 1997.

¹⁸ Consulta Mitofsky, realizó una encuesta nacional en septiembre de 2004, en donde de una lista de siete instituciones mexicanas, se pidió a los ciudadanos que manifestaran su confianza, la CNDH, aparece por encima del IFE, de la Suprema Corte de Justicia y del Senado de la República; a esta encuesta se suma la realizada en el año 2005, por Covarrubias y Asociados, con resultados similares.

¹⁹ Recomendación 026/2001. Gaceta 136 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 27 de noviembre de 2001.

desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua²⁰. Los delicados asuntos citados anteriormente, representan los dos casos paradigmáticos de impunidad en el país, que sólo desde un órgano con absoluta independencia, podrían haberse investigado.

Este proceso debe marcarse en el proceso de Reforma del Estado que aún sigue dándose en nuestro país, el Congreso de la Unión modificó y actualizó el contenido del Artículo 102, apartado B, de nuestra Carta Fundamental, a fin de reconocer autonomía plena a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En efecto, primero la Cámara de Diputados, el 1 de junio de 1999, y después la Cámara de Senadores, el 8 del mes y año citados, aprobaron el Decreto por el que se reforma y adiciona el Artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A la referida reforma de ese artículo Constitucional le precedió una constante exigencia social, en particular de las organizaciones no gubernamentales (ONG), asociaciones civiles, organismos públicos de derechos humanos, medios de comunicación, partidos políticos y, en general, de todos aquellos actores sociales interesados en mejorar, tanto en la teoría como en la práctica, el funcionamiento de esta institución, al igual que el de las instituciones locales de derechos humanos homólogas.

Los logros alcanzados con la reforma fueron, básicamente, los siguientes: reconocer en la Constitución Federal que la CNDH mejoraría su desempeño mediante el ejercicio de la autonomía; que su presidente y los miembros del Consejo Consultivo (integrado por 10 consejeros) sean elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, y que el presidente de la institución presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades, compareciendo, para tal efecto, ante las cámaras del Congreso en los términos que disponga la Ley.

²⁰ Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentado en noviembre de 2003. Durante el proceso de investigación que realizó esta Comisión Nacional, se logró obtener información sobre la existencia de 263 casos de homicidio de mujeres, ocurridos a partir de 1993, así como el dato oficial de 4,587 reportes de mujeres desaparecidas. En la mayoría de los casos anteriores no existe evidencia suficiente que permita acreditar la participación de servidores públicos; sin embargo, en términos de lo dispuesto en el artículo 6o., fracción II, inciso b) de la Ley

Las modificaciones realizadas al marco constitucional de la CNDH constituyeron uno de los actos más trascendentes que tiene ante sí el *ombudsman* mexicano porque con esta reforma se avanza en su consolidación, y en la de los organismos locales afines. De igual forma se fortalecen las bases para continuar la senda imprescindible de la cultura de los derechos humanos en México.

Para comprender mejor los alcances, trascendencia e impacto social de esta reforma, es necesario circunscribir este análisis en torno a los conceptos de independencia, autonomía y autoridad moral de la institución, parte fundamental de la reforma, a fin de evitar confusiones e interpretaciones equívocas.

Por independencia debemos entender la calidad o condición de *independiente* (libertad, en tanto ausencia de obligatoriedad; acepción que no puede ser aplicable al concepto de organismo); esto es, que el *ombudsman* —entendiéndose como tal al titular de la institución es el gestor, el mediador, el intermediario o el defensor de los particulares, el cual no reconoce relación jerárquica con autoridad gubernamental ni poder público alguno, menos aún con partidos políticos o con otros grupos o factores reales de poder.

Por tanto, el titular de la institución, en ejercicio de esa independencia, realiza las actividades señaladas por la Ley de la materia en atención a las demandas públicas que en este caso son la promoción y defensa de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, con ausencia de obligación, sumisión, jerarquía o jurisdicción respecto de cualquier otro organismo o autoridad.

Al respecto, la doctrina universal relativa al funcionamiento de las instituciones públicas de derechos humanos sostiene que el titular, una vez designado, deberá ejercer sus atribuciones con independencia funcional y política, incluso respecto del poder o del órgano que haya intervenido en su designación. Por tanto, al

de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Comisión Nacional puede conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones a derechos humanos, 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 correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas.

cumplir el mandato que la Ley le confiere y delimita no deberá recibir indicaciones de carácter particular o público, es decir, no puede ni debe estar subordinado a poder alguno.

Al mismo tiempo, al titular de la figura del *ombudsman*, en ejercicio de esa independencia, se le dota de amplias facultades para solicitar expedientes, informes, documentos, antecedentes y cualquier otro elemento de prueba que estime útil; así como para realizar inspecciones, verificaciones y, en general, todas las medidas probatorias conducentes al esclarecimiento de la investigación de la queja, materia de la presunta violación a los derechos humanos.

En el mismo sentido, es propio que para ejercer plenamente esa cualidad e independencia, el término de su mandato debe ser distinto al de los titulares de los demás poderes; que goce de similares inmunidades jurídicas que los representantes de elección popular y los altos funcionarios del poder público, y, finalmente, que sus funciones sean ejercitadas de modo ininterrumpido hasta la conclusión del mandato, salvo que tenga que ser destituido o removido del cargo, en los términos del Título Cuarto de la Constitución General de la República.

Uno de los logros más importantes de la reforma fue haber otorgado a la CNDH el carácter de autónoma, al establecer que en el ejercicio de sus funciones «contará con autonomía de gestión y presupuestaria».

Por autonomía debemos entender la facultad de gobierno emanada de sus propias leyes, sin que exista injerencia, en este caso, de otros órganos u organismos de la administración pública, así como de los Poderes Legislativo y Judicial. Goza de autonomía un organismo público que por ley o cualquier otro motivo no está subordinado a las decisiones de algún poder estatal. Para la CNDH la autonomía implica libertad para decidir su destino, todo ello en función de la responsabilidad social que se le ha asignado.

En este orden de ideas, la autonomía es una cualidad que la ley confiere o reconoce a un ente público para que, exento de condicionamientos o influjos externos, esté facultado para desempeñar una función debidamente regulada, en beneficio de la población. En este caso se otorga constitucionalmente en favor de los más altos valores y conforme a las aspiraciones de una sociedad democrática que propugna por la convivencia realmente armónica y civilizada.

De esta manera, con base en la citada reforma constitucional, la CNDH cuenta ahora con autonomía de gestión y presupuestaria. Lo anterior significa que, la institución tiene autonomía orgánica y técnica; es decir, tiene facultades para establecer la organización interna que considere indispensable y necesaria para su eficaz funcionamiento; y, de acuerdo con las políticas y criterios que emite el consejo o el titular de la institución, la Comisión Nacional puede definir con entera libertad su programa general de trabajo e implantar las acciones que considere convenientes, teniendo como único límite el que establezca su legislación interna.

El ejercicio de esta autonomía significa que en sus decisiones, la CNDH no recibe indicaciones ni instrucciones de autoridad o servidor público alguno para el cumplimiento de su cometido, manteniendo una separación orgánica, administrativa y técnica de los poderes públicos. El carácter de autonomía permite al organismo emitir recomendaciones públicas investidas de ese carácter, basadas exclusivamente en las pruebas, evidencias y demás circunstancias producto de la investigación que realice y, desde luego, de acuerdo con la Ley, la lógica y la experiencia derivada de la práctica cotidiana. Esta autonomía se fortalece cuando el organismo despliega toda su fuerza y energía al hacer públicas sus resoluciones, de donde deriva la autoridad moral que la sustenta y que se apoya siempre en la voluntad soberana de la sociedad.

La autonomía presupuestaria o financiera es el atributo que le permite a la Comisión Nacional contar con un patrimonio propio; además, tiene la facultad de elaborar su propio Anteproyecto de Presupuesto Anual de Egresos, mismo que es incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación que anualmente aprueba la Cámara de Diputados y es asignado conforme a la calendarización respectiva, por lo cual no puede ser sujeto a modificaciones o reducciones que vayan en perjuicio de la institución.

De todo lo anterior, cabe señalar que esta CNDH, con motivo del ejercicio de sus facultades constitucionales y reglamentarias, se ha conducido con autonomía técnica de función y resolución en todos y cada uno de los actos que ha realizado, existiendo absoluto respeto al trabajo de este organismo por parte de los poderes públicos y de las instituciones del Estado. Al aplicar la reforma, este organismo nacional fortaleció su gestión y ejercerá en el futuro la autonomía financiera conforme a la legislación aplicable en la materia.

Otra de las modificaciones al Artículo 102 Constitucional que merece un análisis, por las implicaciones jurídicas y sociales que presupone, es el nombramiento del presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; pues, conforme a la Ley Orgánica de la Comisión, antes de la reforma el nombramiento de su titular se hacía por el Presidente de la República con aprobación del Senado, procedimiento que se ha venido realizando desde 1992, año en que su función se elevó a rango constitucional. Sin embargo la comisión ha desarrollado su trabajo con absoluta imparcialidad y neutralidad, por ello se ha ganado la confianza social y el respeto de los poderes públicos, como lo muestran los resultados de su trabajo, los cuales se publican en los informes anuales y especiales, así como la información que de manera permanente se difunde a través de los medios de comunicación.

Con la reforma al Artículo 102 de la Constitución, es el Senado de la República el que tiene la facultad para nombrar tanto a los consejeros como al presidente de la Comisión, quienes son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Para la CNDH la legalidad, la imparcialidad, la neutralidad y la institucionalidad son mucho más que normas de conducta vigentes en función de coyunturas políticas o intereses partidistas. De hecho, para el *ombudsman* éstos son valores intrínsecos a su función y a sus objetivos, implícitos en su concepción, por lo que no pueden estar sujetos ni a momentos históricos ni a acodos circunstanciales. En gran medida, la posición apartidista y ajena a los intereses políticos con que la CNDH aborda los distintos casos de posibles violaciones a los derechos humanos que le son presentados por los particulares a través de sus quejas lleva implícitos los valores de neutralidad, imparcialidad, objetividad e institucionalidad en su desempeño.

Sin perjuicio de su carácter como organismo público, con fundamento y rango constitucional, la CNDH es y debe seguir siendo considerada como un espacio neutral abierto a la sociedad.

Al ser uno de los ejes principales del nuevo modelo de Estado democrático, la promoción y la protección de los derechos humanos se ha convertido en un asunto importante para la sociedad contemporánea. Por tratarse de un tópico de interés público, pero además porque es una de las principales fuentes de legitimidad de los gobiernos; por esa razón, bajo ninguna

circunstancia, los criterios que rigen su funcionamiento, pueden quedar sujetos a las dinámicas partidistas o de las agendas de la coyuntura política.

A través de las distintas manifestaciones los derechos humanos han estado presentes prácticamente en toda la historia constitucional de México, pues con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1990, elevada a rango constitucional en 1992, y el reconocimiento de su autonomía derivada de una Reforma del Estado que aún vivimos. Los avances logrados respecto de la protección y promoción de los derechos humanos no admiten retrocesos; por el contrario, es tarea de todos, Gobierno, partidos políticos, organizaciones y sociedad civil en general, trabajan para ampliar la gama de los derechos y garantías fundamentales sujetos a la tutela de las leyes, ya que sólo así se podrá garantizar que todos los miembros de la sociedad, sin discriminación de credo religioso, raza, sexo, posición social o política, puedan disfrutar de las oportunidades de desarrollo personal, social y económico que la nación ha logrado a lo largo de su historia.

De cualquier forma, los cambios constitucionales ofrecen enormes expectativas sociales en cuanto a la intervención de la CNDH. La sociedad espera de ella mayor eficacia en la defensa de los derechos fundamentales de sus integrantes y en la restitución de los derechos violados. La autonomía le confiere mayor autoridad moral y la impulsa a redoblar esfuerzos para buscar incrementar el acercamiento con la ciudadanía en todos los aspectos, desde la defensa de sus derechos hasta la difusión de la cultura jurídica en esta materia.

Desde la perspectiva de sus relaciones con las autoridades, la reforma permitió a la CNDH tener mejores posibilidades para que sus recomendaciones tengan mayor eficacia jurídica y sean aceptadas plenamente por las autoridades, lo que propiciará directamente una mejor defensa de los derechos universalmente reconocidos.

En su conjunto, estas modificaciones representan un nuevo impulso en la función pública que diariamente realiza la Comisión Nacional de Derechos Humanos; función que es ahora más intensa y desvinculada de cualquier factor que ponga en duda la objetividad e imparcialidad de su trabajo. Hoy se consolida uno de los atributos esenciales de los organismos defensores de los derechos humanos: la autonomía como una decisión política fundamental que permite fortalecer su cometido en beneficio de la sociedad mexicana.

5. Cuarta etapa: Transparencia y Acceso a la Información de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

El 8 de abril de 2003, El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, José Luis Soberanes Fernández, con fundamento en lo dispuesto por el apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por los artículos 61 y cuarto transitorio de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; 6, 15, 17 y 19 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 15, 31 y 46 de su Reglamento Interno, hizo saber el siguiente:

El Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su sesión ordinaria número 174, celebrada el día 8 de abril de 2003, acordó emitir el Reglamento, de Transparencia y Acceso a la Información de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el cual se reconoce que el derecho a la información es un derecho fundamental reconocido en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Que una sociedad democrática supone la evaluación ciudadana sobre los órganos del Estado y ésta, para ser efectiva, requiere que el gobernado cuente con los elementos necesarios para hacer de su juicio un asunto razonado e informado.

Dado que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental al considerar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como sujeto obligado, en su carácter de órgano constitucional autónomo, le señala tener una normatividad propia para garantizar el acceso a la información que obre en su poder.

Atendiendo a los razonamientos anteriores, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió un Reglamento con la finalidad de ampliar la transparencia de sus actividades y dar a conocer a la sociedad mexicana los alcances de su actuación.

Este reglamento tiene como finalidad garantizar el acceso a la información en posesión de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a partir de los procedimientos que el mismo establece.

6. Quinta Etapa: La participación de la CNDH en los Mecanismos Internacionales de Protección a los Derechos Humanos

El Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes es un

tratado internacional aprobado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, mediante la Resolución A/RES/57/199, del 18 de noviembre de 2002.

Este Protocolo entró en vigor el 22 de junio de 2006, una vez que fue ratificado por 20 Estados y tiene como finalidad prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, a partir de un sistema de visitas periódicas a los lugares en que se encuentren personas privadas de su libertad, en donde se supervisa el trato que se brinda a estas personas, así como las condiciones de su detención.

Las visitas están a cargo de un mecanismo independiente a nivel internacional y otro a nivel nacional que actúan de manera complementaria; en este sentido, por vez primera en un instrumento internacional de Derechos Humanos se vincula un componente internacional con un componente nacional.

Al ratificar el Protocolo Facultativo, los Estados parte aceptan que ambos mecanismos realicen visitas a cualquier lugar de detención, y en el caso de Estados Federales, sus disposiciones son aplicables a todos los componentes, sin limitación ni excepción alguna.

Nuestro país firmó el Protocolo Facultativo el 23 de septiembre de 2003, lo ratificó el 11 de abril de 2005 y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de junio de 2006.

Después de un proceso de consulta con la sociedad civil, el 11 de julio de 2007, el Estado mexicano, invitó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para que fungiera como el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de México, situación ante la cual este Organismo Nacional manifestó su plena disposición para participar como el Mecanismo, convenido de que la prevención es una tarea fundamental para erradicar la tortura.

Las atribuciones al Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura se otorgan mediante el Protocolo Facultativo y se encuentran claramente establecidas dentro de las facultades de este Organismo Nacional, contenidas en la normatividad que la rige. Así, con motivo de esta designación, el Consejo Consultivo aprobó la modificación al artículo 61 del Reglamento Interno, en donde se establece que la Tercera Visitaduría General es la responsable de coordinar las acciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos con relación al Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

Para atender este compromiso internacional la Tercera Visitaduría General fortaleció su estructura, mediante la creación de una Dirección General encargada de supervisar las obligaciones del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

Con objeto de implementar las obligaciones internacionales derivadas del Protocolo Facultativo, el Gobierno Federal suscribió un convenio de colaboración entre la Comisión Nacional y las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública y Salud, así como con la Procuraduría General de la República.

En el entendido de que la protección de las personas privadas de su libertad se logra mediante un proceso de diálogo y colaboración con las autoridades competentes, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura envió una serie de comunicados a las autoridades federales antes señaladas, así como al Instituto Mexicano del Seguro Social, para que designaran a los servidores públicos que fungirán como enlaces ante el mecanismo.

Asimismo, se les requirió la información relacionada con los lugares donde se encuentran o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad bajo la jurisdicción o control de las dependencias antes mencionadas, así como el número de personas que se encontraban privadas de su libertad en ese momento.

Esto último permitió identificar parte del universo de los lugares de detención que existen en nuestro país, así como el número de personas privadas de su libertad bajo la jurisdicción de autoridades federales.

Ante la importancia de iniciar a la mayor brevedad posible las visitas, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en un principio se abocó a la tarea de elaborar las guías para supervisar los lugares de detención, las cuales se basaron en la Guía Nacional de Supervisión Penitenciaria.

7. Sexta etapa: La CNDH y su facultad para presentar recursos de inconstitucionalidad

Este largo, y difícil camino que ha conducido a la consolidación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; re-

cientemente se ha visto coronado con la adición del inciso g) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se le confiere a la CNDH facultades para interponer ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución²¹.

La Comisión permanente del Honorable Congreso de la Unión, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 constitucional²² y previa aprobación de las cámaras de Diputados y Senadores del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como la mayoría de las legislaturas de los Estados, decretó dicha adición que faculta al Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para interponer recursos de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatales 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 la Constitución.

La acción de inconstitucional constituye un valioso instrumento para consolidar el Estado de Derecho y el principio de la Supremacía Constitucional como rector de la vida nacional, sin embargo, estos nobles propósitos, como se indicó en la exposición de motivos de la reforma constitucional publicada el 14 de septiembre de 2006, la cual otorgó legitimación a la Comisión Nacional, no estaban al alcance de todos los ciudadanos, ya que no cualquiera estaba en posibilidad jurídica de presentar una demanda de este tipo. Aunado a lo anterior, también se reconoció que la tarea de proteger los derechos humanos representa para el Estado la exigencia de proveer y mantener las condiciones necesarias para que, dentro de una situación de justicia, paz y libertad, las personas puedan gozar realmente de todos sus derechos. Acción de inconstitucionalidad y derechos humanos estaban llamados a maridar.

Por tal motivo, se llegó al convencimiento de reconocer a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos legitimación para ejercitar acciones de inconstitucionalidad teniéndose presente

individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas».

²¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de agosto de 2006.

²² «La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los

que con ello se fortalecía su actuación en la defensa de los derechos humanos, logrando la tutela de las normas constitucionales como forma eficaz de dar vigencia y la consolidación del Estado de Derecho, pero sobre todo considerándose que con esta nueva facultad la ciudadanía cuenta con una vía más de protección ante la entrada en vigor de normas inconstitucionales que violentaran sus derechos individuales. Es más, una vez iniciada la acción de inconstitucionalidad en contra de una norma general y, llegado el caso, la Suprema Corte de Justicia la declara inválida, esta invalidez puede surtir efectos para todas las personas, protegiéndose incluso a los ciudadanos que no hubieran podido presentar una demanda de amparo.

8. Evolución de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a 18 años de su creación

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 or-

ganismos 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.

Es necesario subrayar 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 como lo es la protección de los derechos fundamentales en el país.

A manera de Conclusiones

Del recorrido histórico – jurídico de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quiero recuperar cuatro ejes centrales de la nueva vida democrática de mi país y, a la cual coadyuvó la

creación de la CNDH, me refiero a las cuatro grandes libertades de los tiempos modernos de las que habla Norberto Bobbio²³:

- Libertad personal;
- Libertad de imprenta y de opinión;
- Libertad de reunión y;
- Libertad de asociación.

De las cuales nacen los sindicatos, las agrupaciones cívicas y los partidos políticos, y con ellos, la posibilidad de expresión de una sociedad pluralista, sin la cual no es posible la existencia material de la democracia.

La protección de estos derechos por parte de la Comisión Nacional, representó la colaboración para la creación de un ambiente favorable para el ejercicio de las libertades públicas, de tal suerte que su mecánica desató sinergias inequívocamente democratizadoras.

Como lo afirma José Woldenberg, entonces Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral, «las elecciones presidenciales del año 2000, son un ejemplo muy elocuente del encadenamiento de estos procesos, pues esas elecciones culminaron una época de cambio político en México, pues saldaron una de las grandes asignaturas de todo sistema democrático: la transmisión del Gobierno y de los cargos legislativos mediante elecciones libres y transparentes²⁴». Este argumento se confirmó en las recientes elecciones federales del pasado 2 de julio, en donde pese a las controversias, México contó con las instituciones que permitieron canalizar dichas diferencias.

En el México contemporáneo, es impensable un poder político legítimo que no respete los derechos humanos, es innegable que, por la propia naturaleza humana, habrá autoridades tentadas a abusar de su poder, sólo que ahora existen instancias profesionales que le han ganado espacio a la impunidad y a la arbitrariedad en la construcción de una nación justa y democrática.

Por citar un ejemplo: el año 2007 fue de una singular complejidad en el proceso de consolidación de la defensa de los Derechos Humanos en nuestro país. Ese año los mexicanos tuvimos

que enfrentar cotidianamente retos que parecían superados, lo que significó la confirmación de nuestro interés y decisión por proteger las libertades fundamentales dentro y fuera de nuestro país; la participación y el compromiso han aumentado a medida que los desafíos se incrementan.

Los asuntos que más destacaron son semejantes al del año anterior: la igualdad, que sigue pareciendo una quimera; la libertad de prensa, en constante amenaza; la migración, que enfrentó nuevos y peligrosos obstáculos; las manifestaciones políticas, que no acaban de encontrar su punto de equilibrio frente a otras libertades, y los límites de la autoridad del Estado, que una y otra vez tiene que ser acotada. La discusión sobre estos temas cubrió todos los espacios de la manifestación pública y la reflexión académica. Para beneficio del país, la discusión sobre los asuntos relativos a la defensa y protección de los derechos humanos, y en consecuencia su violación, no es privativa de un grupo. Por diversas vías se puede apreciar que son materia de enseñanza y difusión, en los más diversos ámbitos, no sólo el académico o la prensa.

No es posible cerrar los ojos a los nuevos retos, a la necesidad de defender las nuevas generaciones de derechos, muchas veces no consolidadas en la legislación pero en cuya medición ha comenzado a involucrarse este Organismo. Tampoco es posible negar que buena parte de los problemas que siempre parecen superados regresan una y otra vez, pero para ser enfrentados con herramientas más consolidadas. La sociedad se ha acostumbrado a demandar la defensa de sus derechos.

Lo anterior constituye un gran aliento para los miembros de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), porque los retos se traducen en quejas y solicitudes de asesoría, de capacitación, de enseñanza y con ello estamos en posibilidad de servir mejor a la sociedad que nos otorga condiciones de posibilidad.

Los informes anuales que da a conocer con claridad y transparencia lo que hacemos en la vida cotidiana para cumplir nuestro mandato, los datos sobre nuestro trabajo nos obligan a ampliar algunos rubros; por ello, se individualizó la labor de las

²³ BOBBIO, Norberto. «Estado, Gobierno y Sociedad», México. FCE, 1992.

²⁴ «Democracia y Derechos Humanos», en *Transición Democrática y Protección a los Derechos Humanos*, fascículo 2 Justicia y Democracia. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México, 2004. pp. 9-11.

oficinas foráneas, lo que quiere decir que su trabajo se va consolidando. Estas oficinas no se han limitado a la atención de los migrantes; por su ubicación, se han constituido en instrumentos de apoyo a la labor de la CNDH.

Actualmente, la violencia y la inseguridad dominaron la escena nacional; la CNDH estuvo presente en todas las ocasiones que los hechos demandaron su atención y coadyuvó a la solución de problemas severos que podrían haber culminado en crisis mayores.

Igualmente, llamamos la atención de las autoridades de todo el país por medio de la Recomendación General sobre Víctimas del Delito, que se ha convertido en un asunto que requiere atención urgente. Asimismo, hicimos una actualización, con herramientas metodológicas más precisas y el apoyo de las Comisiones de Derechos Humanos del país, sobre la situación penitenciaria. Por último, se han dado los primeros pasos, muy firmes, para echar a andar el Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. En este ejercicio se trabajará de manera conjunta con diversas autoridades e instancias, a fin de que nuestro país pueda ser evaluado a lo largo de 2008 con los mejores resultados. La CNDH encabeza el Mecanismo pero requiere de la participación de los distintos sectores involucrados en el tema, para que su labor sea fructífera.

La Comisión ha consolidado diversos aspectos de su trabajo, al lado de la academia y de la sociedad civil en la defensa de los valores que a todos nos unifican. Los proyectos de reforma constitucional que ponen en riesgo las libertades conquistadas a lo largo de décadas han merecido nuestra crítica, pero también propuestas alternativas de solución. Estamos seguros de que el camino elegido para realizar nuestro trabajo es adecuado para lograr los mejores frutos dada la naturaleza no jurisdiccional de la CNDH. A lo largo del año, el trabajo sostenido y la apertura a la sociedad fueron la base de la vida institucional; se iniciaron nuevos programas, de los que aquí se da cuenta, y buscamos consolidar los que venimos trabajando hace tiempo. Sólo así conseguiremos que el reconocimiento a los valores comunes encuentre el espacio para su protección, que los mexicanos queremos.

Derechos de autor (Copyright)

Los derechos de autor de esta publicación pertenecen a la editorial Universidad de Deusto. El acceso al contenido digital de cualquier número del Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos (en adelante Anuario) es gratuito inmediatamente después de su publicación. Los trabajos podrán descargarse, copiar y difundir, sin fines comerciales y según lo previsto por la ley. Así mismo, los trabajos editados en el Anuario pueden ser publicados con posterioridad en otros medios o revistas, siempre que el autor indique con claridad y en la primera nota a pie de página que el trabajo se publicó por primera vez en el Anuario, con indicación del número, año, páginas y DOI (si procede). La revista se vende impresa Bajo Demanda.