

Introducción

La autonomía de los Organismos Públicos de Derechos Humanos como condición para el fortalecimiento del Sistema No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos en México

Los casos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos

*Joaquín Narro Lobo*¹

PREÁMBULO

Si bien el poder tiende a concentrarse y a buscar su expansión, cuando no encuentra límites su crecimiento y consolidación son mayores en detrimento del Estado Democrático de Derecho y, por lo tanto, de los derechos humanos. Tras las elecciones presidenciales y legislativas de 2018, es claro que en México se ha concentrado el poder político en un mismo grupo, lo que enciende focos de alerta, que no necesaria-

¹ Es Secretario Técnico del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Secretario Técnico de la Federación Mexicana de Organismos Públicos. Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, donde es profesor de las asignaturas de Teoría General del Estado y Teoría de la Constitución. Lo expresado por el autor constituye una opinión personal producto de una reflexión académica y empírica y no implica ni significa una posición de alguna de las instituciones en las que labora o realiza actividades docentes.

mente de alarma, respecto a cuál será el comportamiento que desde el gobierno se tenga en materia de respeto a los derechos humanos. Si bien es cierto que en el poco menos de un año del actual gobierno se han presentado casos que parecen abonar poco al fortalecimiento de una cultura de respeto a los derechos humanos, existe confianza en que la solidez de las instituciones públicas, pero particularmente aquellas pertenecientes a la sociedad civil, permitan mantener en la cima de la pirámide de las prioridades del Estado la dignidad de las personas.

En ese tenor, el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, conformado por el organismo nacional y treinta y dos organismos locales, se convierte en pieza fundamental para la defensa efectiva de la dignidad de las personas. La presente reflexión constituye eso: un ejercicio de análisis, ideas y propuestas, para el fortalecimiento del sistema de protección a los derechos humanos a partir del caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos. Busca, en esencia, defender la autonomía de estas instituciones por ser parte fundamental de la democracia mexicana para la consolidación del respeto a los derechos más elementales de la persona humana.

INTRODUCCIÓN

En 1991, cuando durante el primer Taller Internacional de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, celebrado en octubre de aquel año en París, Francia, se redactaron los lineamientos fundamentales para el funcionamiento de estos organismos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tenía apenas un año de existencia. En aquél entonces, resultaba complicado visualizar un organismo público que no formara parte del gobierno, pero que perteneciera al Estado; que participara de la vida pública, pero que fuera crítico de la actuación de la autoridad; que

incidiera en la generación de políticas públicas e instrumentos normativos, pero que fuera el principal aliado de la sociedad civil. Durante su 48° periodo de sesiones, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas adoptó, mediante la Resolución 48/134,² estos lineamientos que se conocieron como los Principios de París y que hoy encuadran la estructura y funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos para poder ser consideradas verdaderamente como tales.

Son justamente los Principios de París el estatuto que marca a la autonomía como una característica esencial en la consecución del respeto, promoción, divulgación y observancia de los derechos humanos, cuando en distintos momentos habla de independencia de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos respecto de las instancias de gobierno y al establecer las condiciones materiales, normativas y presupuestales para que, efectivamente, gocen de la autonomía necesaria para el desarrollo de sus funciones. A partir de esto es que la autonomía se vuelve una piedra angular para la protección y defensa de los derechos humanos para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pero también para los organismos públicos en las entidades federativas y desde la asociación que estos han conformado para lograr, por una parte, fortalecimiento individual y, por la otra, visibilidad colectiva.

LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

El 6 de junio 1990, a través de un decreto presidencial, nació la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Al amparo y bajo el cobijo del gobierno federal, hace casi tres décadas se materializó el primer

² Resolución 48/134 de la Organización de las Naciones Unidas. Disponible en <https://undocs.org/es/A/RES/48/134>.

esfuerzo directo para proteger a las personas de los posibles abusos de la autoridad. Un par de años más tarde, en enero de 1992, su naturaleza jurídica cambió para convertirse en un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios y, sobre todo, con fundamento constitucional en el artículo 102, apartado B de nuestra Carta Magna. El último cambio trascendental a su naturaleza y esencia se dio en septiembre de 1999, cuando mediante una reforma constitucional se le dotó de plena autonomía presupuestaria y de gestión y se modificó su nombre al de Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Finalmente, aunque no significa un cambio directo a su estructura o normatividad, es relevante mencionar la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, la cual ubicó al organismo nacional en una nueva dimensión por la relevancia que se decidió dar a los derechos humanos al colocarlos como eje fundamental de cualquier actuación del Estado y razón de ser de este último.

En este panorama, nadie podría negar la relevancia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como organismo garante del respeto, promoción y protección de la dignidad de las personas ni mucho menos los importantes avances normativos que en México se han tenido en materia de derechos humanos. De igual manera, gracias a la labor realizada por el organismo nacional a lo largo de los últimos años, la vigencia de la institución nacional ha alcanzado el reconocimiento de las más importantes instancias dentro de los sistemas regional y universal, lo que la ha llevado a ser considerada como ejemplo en el fortalecimiento de la cultura institucional de respeto a los derechos humanos en el mundo. En lo anteriormente señalado, sin duda han contado, y mucho, las reformas legales señaladas en el párrafo anterior, pero sobre todo el ejercicio cabal de la autonomía como herramienta principal en sus actuaciones frente a los abusos cometidos desde el poder.

La autonomía, esa que señalan los Principios de París y que recoge nuestra Constitución Política, ha sido la piedra angular para que hoy

se visibilicen buena parte de la situación crítica por la que atraviesa el país en materia de distintos tipos de violencias que derivan en desapariciones, tortura o detenciones arbitrarias; falta de políticas públicas tendientes a la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, al reconocimiento de la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe como mecanismo para la planeación, desarrollo e implementación de proyectos que afectan a pueblos y comunidades indígenas o a la atención de personas con discapacidad; carencia de acciones y estrategias para la atención a personas migrantes, el combate a la trata de personas o el diseño y fortalecimiento de mecanismos de protección a periodistas y personas defensoras de derechos humanos; indiferencia respecto de la vigencia y exigibilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes o reconocimiento pleno y absoluto a los derechos sexuales y reproductivos, entre muchos otros temas que hace apenas unos años se mantenían ocultos detrás de discursos políticos y sociales carentes de veracidad y contenido.

Frente a una realidad nacional como la que hoy tenemos, es indispensable que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, esa institución nacida al amparo de un decreto presidencial y que hoy goza de reconocimiento constitucional y fama mundial, se fortalezca y consolide de una vez y para siempre. Empero, de un tiempo a la fecha han comenzado a escucharse las voces que pretenden descalificar el trabajo que hombres y mujeres realizan de manera cotidiana de la mano de las víctimas y la sociedad civil. Son públicos los señalamientos que desde distintos ámbitos se realizan para descalificarla al señalar que “defiende delincuentes”, sin reparar en las muchas actividades que realizan y, principalmente, partiendo de prejuicios y desconocimiento sobre lo que en realidad significan los derechos humanos o la dignidad de las personas. Resulta una paradoja que, en pleno siglo XXI se pretenda dar cabida a este tipo de discursos que parten de odio a las diferencias y valorizan más la condición jurídica de las personas que las características inherentes a las mismas.

De igual forma, no son pocas las voces que pretenden identificar autonomía con oposición política y con ello descalificar la independencia institucional que se requiere para señalar los abusos del poder. Pareciera que en la incomodidad que generan la crítica y el señalamiento a lo que desde el poder se hace mal y en perjuicio de las personas, se encuentran los argumentos para disminuir sus facultades, acotar su actuación, someter su independencia, condicionar su existencia o plantear su desaparición. Nada más aberrante si lo que pretendemos es consolidar un Estado Democrático de Derecho en el que las personas y no los gobernantes sean los que verdaderamente tengan el poder.

Por todo lo anterior, resulta indispensable alzar la voz en defensa del organismo nacional y de su autonomía. Para ello, es necesario, en primer término, comprender a cabalidad lo que significan los derechos humanos y el alcance de estos. Solamente conociendo aquello que desde la institución se defiende se logrará entender la relevancia y trascendencia del trabajo que esta desarrolla. En segundo lugar, se requiere entender la importancia y el alcance de la autonomía como elemento indispensable en la protección de los derechos humanos, comprendiendo que, si bien la institución forma parte del Estado mexicano y es un organismo que funciona con recursos públicos y, por lo tanto, se encuentra obligado a observar la legislación en la materia, ello no significa que sea parte del gobierno y que deba someterse a las decisiones caprichosas, por infundadas, de poder, órgano o persona alguna. Finalmente, es menester comprender que la Comisión Nacional no es enemiga ni adversaria de persona o grupo alguno, sino de la ilegalidad y el abuso del poder, lo que significa que su actuación ha estado, está y estará ajustada a los principios establecidos en nuestro máximo ordenamiento y en los principios y estándares internacionales en materia de protección a los derechos humanos.

LA FEDERACIÓN MEXICANA DE ORGANISMOS PÚBLICOS DE DERECHOS HUMANOS

17

Introducción

Como resultado de la reforma constitucional al artículo 102 el 28 de enero de 1992 y el establecimiento en el mismo del apartado B, surgió formalmente el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, cuando, entre otras cosas, se señaló que

“[...] el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga 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.”³

A partir de este momento, se instruyó a las legislaturas locales a crear organismos de protección y promoción de los derechos humanos en sus respectivas entidades, lo que dio origen y fundamento a instituciones encargadas de velar por la dignidad de las personas en el ámbito estatal.

Tan solo veinte meses después de llevada a cabo esta reforma, en el mes de septiembre de 1993 en la ciudad de Chihuahua, surgió la entonces Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos como consecuencia del acuerdo de los organismos locales y la Comisión Nacional de Derechos Humanos para articular esfuerzos, estrategias y acciones tendientes al fortalecimiento de la autonomía, la independencia y la consolidación de la autoridad moral de los mismos. Unas semanas después, el 5 de noviembre de ese mismo año, el acuerdo alcanzó forma jurídica me-

³ Decreto por el que se reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 28 de enero de 1992. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_123_28ene92_ima.pdf.

diante la protocolización de la respectiva acta constitutiva. Fue entonces que comenzó la historia de una asociación que hoy cuenta con poco más de cinco lustros de existencia y que a lo largo de la misma ha buscado, en todo momento, robustecer y vigorizar la actuación de sus miembros en la defensa de la dignidad de las personas, así como en el fortalecimiento del sistema no jurisdiccional.

A más de veinticinco años del surgimiento de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos, denominada así a partir de una modificación a sus estatutos en 2002, esta asociación se ha consolidado como el esfuerzo más importante para el fortalecimiento del sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, particularmente de la autonomía de las instituciones que la integran. Sin embargo, muchos son los pendientes para hacer efectiva la independencia de esta respecto del poder en beneficio de los derechos de todas las personas. En primer término, es necesario que la Federación Mexicana se convierta en un verdadero factor de incidencia y contrapeso frente a los poderes locales y federal, así como un referente en los distintos foros y espacios internacionales, como son la Federación Iberoamericana del Ombudsman, el Instituto Internacional del Ombudsman e inclusive la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.

De la mano de lo anterior, es necesario que la Federación Mexicana no solo sea un espacio de coincidencia y convergencia de personas titulares del organismo nacional y los organismos locales, sino que debe convertirse en un actor capaz de articular diálogos y establecer procesos con organizaciones de la sociedad civil y la academia, para lo que se requiere de un fortalecimiento de cada una de las partes en lo individual y una claridad a mediano y largo plazos de lo que como sistema no jurisdiccional se busca. En ello, todas y todos, desde dentro y fuera de la Federación, con independencia de posturas personales o posiciones institucionales, somos responsables.

PERSPECTIVAS EN LA CONSOLIDACIÓN DE LA AUTONOMÍA

En los próximos años, el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México habrá de enfrentar importantes retos. Como cabeza de este, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos habrá de vivir tiempos de riesgo en cuanto a su autonomía e independencia. La actual concentración de poder que vive nuestro país, así como la falta de incentivos para fortalecer los contrapesos al mismo, colocan al respeto de los derechos humanos en una situación compleja y pedregosa. En este panorama, nos aventuramos a realizar las siguientes propuestas que buscarían abonar a la defensa del Estado Democrático de Derecho y los derechos humanos.

1. RESPETO A LOS PRINCIPIOS DE PARÍS, APRENDIZAJE DE LOS PRINCIPIOS DE VENECIA Y ESTABLECIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE AMÉRICA

A veinticinco años de haber sido adoptados y reconocidos por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, los Principios de París aún parecen regatearse entre distintos ámbitos del poder público en México. Es necesario que los mismos se apliquen no solo de forma enunciativa para la institución nacional, sino también que sean replicables para los organismos locales y particularmente que trasciendan a la norma y alcancen vigencia plena. Por otra parte, resultaría conveniente que comenzaran a estudiarse y aplicarse los Principios de Venecia,⁴ aceptados recientemente por el Consejo de Europa, la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho y la Comisión de Venecia, y los cuales abundan en principios como la autonomía, la independencia, los mecanismos de nom-

⁴ Principios sobre la protección y la promoción de la institución del Defensor del Pueblo (Los Principios de Venecia). Disponible en [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)005-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)005-spa).

bramiento y eventual destitución de la persona titular de las instituciones nacionales de derechos humanos, entre otros aspectos. Inclusive, y destacando la relevancia que Iberoamérica ha tenido en la construcción de un sistema regional propio y de organismos nacionales de protección a los derechos humanos fuertes, valdría la pena considerar la propuesta del ombudsman mexicano, el maestro Luis Raúl González Pérez y llevar al seno de aquél un proyecto de Principios de América que incentiven el fortalecimiento de las instituciones de la región.

2. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL (NORMATIVO Y POLÍTICO) DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Desde su nacimiento, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha sido objeto de interés de diversos sectores de la sociedad y el Estado mexicano. Recientemente, algunos de estos sectores han comenzado a hablar de la necesidad de renovar a la institución dotándola de una nueva identidad, nueva estructura e incluso nuevas funciones. Nadie puede estar en contra de revisar los logros y alcances de cualquier institución, máxime cuando esta dedica sus funciones a la protección y promoción de los derechos fundamentales. Sin embargo, es necesario que dichas modificaciones tiendan a fortalecer su autonomía e independencia y no a acercarlas al poder; debe garantizar su financiamiento y el libre y responsable ejercicio de su gasto y no someterlas a controles políticos ajenos a su naturaleza; debe partir de incidir en el cumplimiento de las funciones con las que ya cuenta y no pretender darle nuevas que la hagan burocrática y tortuosa para las víctimas de violaciones a los derechos humanos; en suma, cualquier modificación debe realizarse atendiendo a la naturaleza de estos organismos y no transformar a una institución que, si bien tiene pendientes y fallas, ha funcionado como pieza clave en la consolidación del Estado Democrático de Derecho.

3. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL (POLÍTICO Y SOCIAL) DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Igual que en el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los organismos públicos locales tendrían que entrar a un proceso de revisión partiendo de una autonomía presupuestaria y de gestión real y no sometida a los designios de los poderes ejecutivos locales, como desafortunadamente ha sucedido en múltiples ocasiones. Los organismos locales no pueden ser utilizados por el poder local como una oficina simplemente receptora de quejas, ni estos pueden pretender equipararlas a un órgano de gobierno. En cualquier caso, la fortaleza de las instituciones comienza cuando se entiende cabalmente su finalidad y sus objetivos y no cuando se pretende amoldarlos a conveniencia de un grupo político determinado o de un órgano del Estado.

4. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL (POLÍTICO Y SOCIAL) DEL SISTEMA NO JURISDICCIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE LA FEDERACIÓN MEXICANA DE ORGANISMOS PÚBLICOS DE DERECHOS HUMANOS

Finalmente, consideramos imperioso el fortalecimiento del sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos a partir de la regulación de los estándares mínimos con los que sus partes integrantes deben cumplir, así como de los procesos y mecanismos de interacción en lo general y en lo particular, en temas tan relevantes como la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, la atención a personas con discapacidad, la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles e inhumanas, entre muchos otros. Para ello, quizá sería conveniente la creación de una ley reglamentaria del artículo 102 constitucional, apartado B, para, sin menoscabo de la autonomía

e independencia de cada una de las partes del sistema, fortalecer sus actividades. Por último, es de enorme importancia el que la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos se fortalezca y actúe con mayor dinamismo en la incidencia política y social, así como en la defensa y fortalecimiento de aquellos organismos que la integran.