

EL SISTEMA NACIONAL NO-JURISDICCIONAL DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO: ALGUNAS PREOCUPACIONES

Jorge CARPIZO*

SUMARIO: I. *Los derechos humanos*. II. *El ombudsman*. III. *Preocupaciones sobre el sistema nacional no-jurisdiccional de defensa de los derechos humanos*. IV. *Innovaciones en el ombudsman mexicano que se han desvirtuado*. V. *Recomendaciones light y escasas*. VI. *Interpretación restrictiva de las facultades*. VII. *La autonomía de los órganos locales*. VIII. *El grave problema de la inseguridad pública*. IX. *Conclusiones y propuestas*. X. *Bibliografía*.

I. LOS DERECHOS HUMANOS

El valor del ser humano y su dignidad es un tema antiguo y recurrente en el mundo, específicamente en el pensamiento occidental. No obstante, su pleno reconocimiento ha recorrido un trayecto muy largo y accidentado, en virtud de que —como bien afirmó Hobbes— “el hombre es el lobo del hombre” o, como comúnmente se afirma, “el pez grande se come al pequeño” o, desde la visión errada de Gorgias, lo natural es el gobierno del más fuerte y, en tal

* Investigador emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México, de la cual fue Rector, adscrito al Instituto de Investigaciones Jurídicas, donde se desempeñó como director. Presidente-fundador de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

virtud, el débil debe someterse al poderoso, debido a que la naturaleza así lo establece.

La lucha por el reconocimiento de la dignidad humana la encontramos ya en algunos pensadores de la Grecia clásica, en el Cristianismo, en diversos filósofos medievales y del Renacimiento, en algunas declaraciones inglesas y españolas, pero las ideas adquieren dimensión universal con la ilustración francesa del siglo XVIII, y los catálogos de los derechos del hombre de las ex colonias norteamericanas y de las declaraciones de Francia,¹ producto de la Revolución en aquel país.

Muy citado es el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que expresa que “Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada, ni determinada la separación de poderes, carece de Constitución”. Es la manifestación máxima del liberalismo filosófico y político, y esa idea aún se encuentra vigente en nuestros días. Una sociedad necesariamente tiene una constitución física, tal y como todo individuo la posee también. Entonces, el mencionado artículo 16 necesariamente se está refiriendo a una Constitución democrática, es decir, si en la sociedad no están asegurados los derechos del hombre y el poder se encuentra concentrado, tiene una Constitución física, desde luego que sí, pero no una Constitución democrática, no un Estado de derecho, o como decimos en la actualidad un Estado de derecho constitucional, democrático y social.

La separación de poderes es especialmente importante para que, como afirmó Montesquieu, el poder detenga al poder, para que existan *checks and balances*, pesos y contrapesos, entre los poderes, con la finalidad de que éstos se controlen entre sí y entonces florezca la libertad. En una palabra, la idea de la separación de

¹ Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 13a. ed., México, Porrúa, 2002, pp. 124-133. Verdross, Alfred, *La filosofía del derecho del mundo occidental*, México, UNAM, 1962, pp. 36, 75, 91-100. Sánchez Viamonte, Carlos, *Los derechos del hombre en la Revolución francesa*, México, UNAM-Facultad de Derecho, 1956, p. 17. Jellinek, Jorge, *La declaración de los derechos del hombre y el ciudadano*, México, Nueva España, s/f, pp. 29-42.

poderes se puede subsumir en la de los derechos humanos. También se puede expresar diciendo que donde el poder está concentrado no puede existir garantía alguna de los derechos humanos. Así, derechos humanos y división de poderes son conceptos íntimamente relacionados, que no admiten alejamiento o distancia.

El citado artículo 16, en esencia, es hoy tan actual como en 1789, a pesar de que una buena parte del liberalismo filosófico y político ha sido superado. O tal vez sea más preciso decir que se ha perfeccionado con la perspectiva y proyección social. Los derechos sociales son derechos humanos y constituyen una unidad con los de carácter individual, civil o político. Los mexicanos tenemos una buena fórmula para esta síntesis el liberalismo social, que en otras latitudes es algo equivalente a la social democracia.

Los derechos humanos jamás se extinguirán, por ser consustanciales con la idea del hombre, subsistirán siempre ontológicamente y renacerán en la realidad de la existencia política, ya que la libertad jamás podrá ser eliminada, porque el hombre es, en esencia, su libertad.² Por tanto, el interés por los derechos humanos no es una moda transitoria, no es algo pasajero que hay que soportar por algún tiempo mientras se crean o reviven otros temas. Los derechos humanos son y serán el tema vertebral, nuestra atmósfera y oxígeno, mientras el ser humano exista en este planeta.

Definir los derechos humanos es, a la vez, muy complicado y fácil. Son de esos conceptos cuyo significado se intuye y delimitarlo parece labor sencilla, pero cuando se intenta se comprueba que es una noción difícil de aprehender. Cuando el Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) discutió, en 1990, una definición para plasmarla en el Reglamento Interno, después de muchos intercambios de opinión, se llegó a una, inspirada en instrumentos internacionales. El artículo 2o. de ese Reglamento precisó que “Los Derechos Humanos son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir

² Gros Espiell, Héctor, *Estudios sobre Derechos Humanos II*, Madrid, Civitas, 1988, p. 292.

como ser humano”. Parece una definición tautológica. Tal vez lo sea, pero circunscribe bien el concepto.

II. EL OMBUDSMAN

De nada o poco sirven las declaraciones si no existen simultáneamente los procesos y procedimientos, las garantías procesales constitucionales para resarcirlos si éstos son violados. Hoy en día tiene una importancia excepcional ese conjunto de garantías procesales en el amplio campo del derecho procesal constitucional, justicia constitucional, jurisdicción constitucional o defensa de la Constitución, que no son términos intercambiables,³ pero persiguen una misma finalidad: asegurar la plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos.

Dentro de este amplio campo, más específicamente en el de la justicia constitucional, se encuentra la figura del *ombudsman*.

En forma sencilla se puede definir al *ombudsman* como el organismo en el cual su titular es un funcionario público de alto nivel, quien actúa con independencia, pero es responsable ante el Poder Legislativo, recibe quejas en contra de autoridades y funcionarios, las investiga y emite recomendaciones, y periódicamente rinde cuentas sobre el cumplimiento de éstas.

El *ombudsman* nació en Suecia, con la Constitución de 1809, y persiguió establecer un control adicional para el cumplimiento de las leyes, supervisar cómo éstas realmente eran aplicadas por la administración, y crear un nuevo camino, ágil y sin formalismos, a través del cual los individuos pudieran quejarse de las arbitrariedades y violaciones cometidas por autoridades y funcionarios.

³ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional mexicano y comparado*, 5a. ed., México, Porrúa-UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 198, 213-222 y 226-232. Corzo Sosa, Edgar, “La justicia constitucional en México”, *Justicia constitucional comparada*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas y Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, 1993, pp. 12-18. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Ensayos sobre Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa y CNDH, 2004, pp. 8-16.

En México, figuras parecidas al *ombudsman* se conocieron desde el siglo XIX. En este sentido encontramos la Ley de Procuradurías de Pobres de 1847, que don Ponciano Arriaga promovió en San Luis Potosí.

En el siglo XX podemos señalar varios ejemplos, especialmente a partir de 1979,⁴ pero fue con la creación de la CNDH el 5 de junio de 1990 cuando esta institución tomó verdadera forma en el país. Llegó para quedarse y para ser un instrumento valioso en la defensa y protección de los derechos humanos, instrumento que creció y se fortaleció hasta integrar un sistema nacional no-jurisdiccional de defensa de los derechos humanos, a partir de la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* de la adición de un apartado B al artículo 102 constitucional, el 28 de enero de 1992. Asimismo, importante es la reforma constitucional a dicho artículo y apartado, en septiembre de 1999, que configuró a la CNDH como un organismo constitucional autónomo.

III. PREOCUPACIONES SOBRE EL SISTEMA NACIONAL NO-JURISDICCIONAL DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS

He sido, y continúo siéndolo, un ferviente defensor del sistema nacional no-jurisdiccional de defensa de los derechos humanos. Intervine en su creación y lo he estudiado y analizado en otras ocasiones.⁵ Estoy persuadido de que sus efectos benéficos son muchos y aún pueden ser más y de mayor calidad, que este sistema nacional es un instrumento útil para una mejor protec-

⁴ Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y Ombudsman*, 3a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 11-14. Aguilar Cuevas, Magdalena, *El defensor del ciudadano (Ombudsman)*, México, UNAM-CNDH, 1991, pp. 116-134.

⁵ *Ibidem*, pp. 87-97. Del mismo autor, *Temas constitucionales*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas, -2003, pp. 373-396. También *Algunas reflexiones constitucionales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007, pp. 67-140. Véase Armienta Calderón, Gonzalo M., *El Ombudsman y la protección de los derechos humanos*, México, Porrúa, 1992, pp. 55-73.

ción de los derechos humanos en el país, y que hay que cuidarlo y vigilarlo para que cumpla cabal y plenamente con sus funciones en beneficio de todos los mexicanos.

Siempre he sostenido que los problemas se presentan para ser resueltos y superados, que son muy útiles los diagnósticos de las instituciones para conocer con precisión lo que debe ser corregido. También he manifestado, y así he actuado, que el secretismo y la opacidad son enemigos de las instituciones, que un órgano vigoroso actúa con transparencia frente a la sociedad, y que las críticas razonadas y de buena fe no debilitan a las instituciones sino que las fortalecen.

En 2010, cuando la CNDH cumpla su vigésimo aniversario y el mencionado sistema no-jurisdiccional dieciocho años de su creación, sería prudente que se realizara un ejercicio de evaluación en el cual participaran todos los organismos y comisiones del sistema, las respectivas comisiones de derechos humanos del Congreso Federal, las organizaciones no-gubernamentales, instituciones académicas y algunas organizaciones sociales de prestigio.

Sin embargo, 2010 va a ser un año de conmemoraciones muy importantes y este ejercicio, que debe ser público y seguido con interés por la sociedad, se perdería. Además, considero que existen problemas en el sistema no-jurisdiccional que deben ser discutidos y resueltos a la brevedad posible con la finalidad de fortalecerlo, amén que no es saludable que las más importantes evaluaciones se efectúen mayormente en el extranjero. 2009 sería un buen año para este ejercicio.

En la actualidad, los presupuestos de muchos de esos organismos, en especial el de la CNDH, son generosos. ¡Qué bueno! Lo apoyo plenamente. Deben disponer de recursos suficientes para cumplir muy bien con sus funciones. Este sistema es hoy en día uno de los tres más grandes del mundo y que cuenta con mayores recursos económicos. No obstante, me pregunto: ¿los resultados y beneficios que la sociedad mexicana recibe corresponden al esfuerzo que se realiza en otorgarle esos recursos?, ¿la protección real de los derechos humanos en México es mejor hoy que hace dieciocho, quince, diez o cinco años?

Me acuerdo cómo comenzó la CNDH: en dos cuartos, con dos escritorios, seis sillas y un teléfono. Estupendo que en la actualidad la situación es diametralmente diferente, pero reitero, ¿corresponden los recursos asignados con los resultados que obtiene la sociedad del mencionado sistema no-jurisdiccional?

El sistema no-jurisdiccional de defensa de los derechos humanos en México es grande, lo integran la Comisión Nacional y treinta y dos organismos. En virtud de que no existe una evaluación del sistema como tal, es difícil pronunciarse sobre los resultados del mismo, además de que éstos son de lo más heterogéneos. Considero, con la información que poseo, que varias Comisiones están realizando su trabajo muy bien, otras bien, algunas con deficiencias y otras dejan mucho que desear. Mi propósito es que todas, absolutamente todas, puedan encontrarse en el renglón de muy bien o bien.

En esta virtud, de los informes de las Comisiones, de sus actividades públicas, de sus pronunciamientos, del intercambio de opiniones con presidentes de algunas Comisiones y dirigentes de organizaciones no-gubernamentales (ONG) me han surgido inquietudes que me preocupan, porque debilitan al sistema, debido a que otorgan municiones a los enemigos de éste, pero especialmente porque la defensa y la protección de los derechos humanos que dicho sistema debe realizar, por lo cual fue creado y existe, no se encuentra en un buen momento, más cuando de nueva cuenta el asunto de la violación de los derechos humanos aflige a la sociedad mexicana. La inseguridad pública lesiona gravemente varios derechos humanos y se convierte en un cáncer que debe ser curado de inmediato.

Nunca será acertado generalizar. En consecuencia, mis preocupaciones e inquietudes no son aplicables a todas las Comisiones y organismos, a los que a partir de ahora me referiré con el nombre genérico de Comisiones. Expongo mis inquietudes con ánimo positivo, para colaborar en su superación y en el fortalecimiento del sistema nacional no-jurisdiccional de defensa de los derechos humanos, pero con un objetivo que no oculto: que éste

cumpla a plenitud con sus funciones para que ayude a parar en seco las violaciones de los derechos humanos en beneficio de todos y cada uno de los mexicanos.

IV. INNOVACIONES EN EL *OMBUDSMAN* MEXICANO QUE SE HAN DESVIRTUADO

A. La CNDH se inspiró en la figura del *ombudsman* pero adaptándola a la realidad mexicana. El derecho comparado aporta ideas y el conocimiento de instituciones y sistemas jurídicos de otras latitudes, que pueden ser útiles para el perfeccionamiento de un determinado orden jurídico, pero éstos no se pueden trasladar extralógicamente; hay que tener presente las peculiaridades, evolución y realidades del país en donde la nueva institución se intenta implantar, y así se hizo en México con el objetivo de alcanzar las metas para las cuales esa Comisión se creaba y que se señalaron con claridad en el artículo segundo del decreto de creación, enumerándose sus atribuciones en el tercero.⁶

⁶ El artículo segundo del Decreto de creación de la CNDH estableció que “La Comisión Nacional de Derechos Humanos será el órgano responsable de promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa a los derechos humanos. Con este propósito instrumentará los mecanismos necesarios de prevención, atención y coordinación que garanticen la salvaguarda de los derechos humanos de los mexicanos y de los extranjeros que se encuentren en territorio nacional; esto último, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores”.

El artículo tercero de dicho Decreto normó que: Para cumplir con las responsabilidades a que se refiere el artículo anterior, la Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá las siguientes atribuciones:

I. Proponer la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos;

II. Establecer los mecanismos de coordinación que aseguren la adecuada ejecución de la política nacional de respeto y defensa de los derechos humanos;

III. Elaborar y ejecutar los programas de atención y seguimiento a los derechos humanos;

IV. Elaborar y proponer programas preventivos en materia de derechos humanos, en los ámbitos jurídico, educativo y cultural para la Administración Pública Federal;

La CNDH nació como un *ombudsman* renovado o transformado, en virtud de que presentó características hasta entonces desconocidas en un *ombudsman*. Resalto dos de las más importantes, en virtud de que implican las dos primeras preocupaciones que voy a exponer del funcionamiento actual del sistema nacional no-jurisdiccional de derechos humanos.

B. La primera: el artículo sexto del decreto de creación estructuró un Consejo, como cuerpo colegiado, y le señaló sus funciones.

Antes de 1990, ningún *ombudsman* en el mundo contaba con un Consejo. El *ombudsman* es siempre una persona. Situación diferente es que el *ombudsman* tenga colaboradores muy importantes, o que se ocupe de temas específicos y especializados, como acontece en varios países, como puede ser el de la niñez, el militar, el de salud, el de educación, pero un Consejo, un órgano colegiado, integrado por miembros externos a la oficina del *ombudsman*, fue una verdadera novedad.

Las razones para la creación del Consejo fueron principalmente las siguientes: a) existía, y con razón, desconfianza de la sociedad hacia cualquier órgano creado por el Poder Ejecutivo; b) el presidente de la CNDH iba a enfrentarse a los grandes violadores de derechos humanos, principalmente miembros de pro-

V. Representar al Gobierno Federal ante los organismos nacionales y, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, ante los internacionales, en cuestiones relacionadas con la promoción y defensa de los derechos humanos;

VI. Formular programas y proponer acciones que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenios y acuerdos internacionales signados por nuestro país.

El Reglamento Interno de la CNDH de 1990, interpretando esos artículos, amplió las facultades de esa Comisión Nacional. Por ejemplo, en su artículo 5o. asentó:

III. Elaborar y ejecutar los programas de atención y seguimiento a los reclamos sociales sobre Derechos Humanos.

IX. Proponer las reformas, adiciones o nuevos instrumentos jurídicos que se juzguen indispensables en materia de protección y defensa de los Derechos Humanos ante las instancias competentes.

curadurías y corporaciones policíacas, y se quería que tuviera el respaldo de personalidades nacionales con prestigio y credibilidad; c) para que desempeñara funciones parecidas a las de un órgano legislativo interno, que discutiera y aprobara los aspectos generales e importantes de la Comisión, y d) para que fuera una especie de contralor de la misma.

Debe quedar claro: las funciones del Consejo son muy importantes, pero en relación con las recomendaciones específicas el único competente es el presidente de la CNDH, debido a que él es el último responsable de la investigación y la recomendación, sólo puede estar fundamentada en la verdad jurídica que se desprende de la investigación y en las pruebas contenidas en el expediente, y no como resultado de una votación. Esto no quiere decir que el Presidente, aparte de informar al Consejo sobre las recomendaciones, acepte o no que algún miembro pudiera tener alguna intervención individual cuando así lo solicite. Más adelante me referiré a un ejemplo que me consta.

El Consejo se diseñó como un cuerpo colegiado muy importante y así funcionó durante los primeros años de vida de la CNDH, a grado tal que el Consejo hizo, como debía ser, una interpretación amplia de sus facultades señaladas en el Decreto de creación, y así se plasmó en el artículo 10 del Reglamento Interno que proyectó, discutió y aprobó, y el cual solicitó que se publicara en el *Diario Oficial de la Federación* para darle plena validez. Los juristas tradicionales del gobierno se negaron, aduciendo que un Reglamento Interno, aprobado por diez personalidades ajenas al gobierno, no podía publicarse en el *Diario Oficial*. Entonces, el presidente de la Comisión y los diez integrantes del Consejo manifestaron que si no se atendía su solicitud, presentarían unánimemente su renuncia. El presidente de la República apoyó, sin titubeo alguno, dicha solicitud y el Reglamento Interno se publicó en el *Diario Oficial*, con el disgusto enorme de muchos abogados del gobierno.

Así era ese Consejo de 1990, valiente e innovador. Estuvo integrado por mexicanos muy distinguidos, de diversas ideologías;

todos mexicanos de excepción. Nunca fue un grupo de amigos o incondicionales del presidente de la Comisión. Los cito en orden alfabético con su personalidad de entonces: Héctor Aguilar Camín, historiador y novelista; Guillermo Bonfil Batalla, coordinador nacional del Seminario de Estudios de la Cultura; Carlos Escandón Domínguez, rector de la Universidad Iberoamericana; Carlos Fuentes, ensayista y literato; Javier Gil Castañeda, coordinador de la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas; Oscar González César, catedrático universitario y coordinador nacional del Programa de Descentralización de la Cultura del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes; Carlos Payán Verver, director general del periódico *La Jornada*; César Sepúlveda, catedrático universitario y ex Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos de la OEA y en ese momento, miembro de la Comisión Internacional de la ONU; Rodolfo Stavenhagen, profesor-investigador del Colegio de México y presidente de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, primera organización no-gubernamental en esta materia en el país, y Salvador Valencia Carmona, rector de la Universidad Veracruzana.

Fue un Consejo espléndido. No se tomó ninguna decisión importante en la CNDH que no se hubiera discutido y aprobado por el Consejo. Aún están las actas de las sesiones, sus acuerdos y los testimonios de los miembros de ese Consejo que aún viven. Como primer presidente de la CNDH, siempre me sentí apoyado por el Consejo y se creó una mística enorme por la causa de los derechos humanos; reitero, lo expresado en relación con las recomendaciones específicas: éstas fueron, como tienen que ser, responsabilidad exclusiva del presidente del organismo.

Sin embargo, no existía secreto alguno con los miembros del Consejo. Voy a exponer un caso paradigmático al que nunca antes me había referido, pero como ya han pasado muchos años lo puedo comentar.

El 7 de noviembre de 1991, en el Llano *La Vibora*, municipio de Tlalixcoyan, Veracruz, siete elementos de la Policía Judicial

Federal murieron a manos de soldados, quienes transgredieron la legislación penal y la disciplina militar. La CNDH realizó una minuciosa investigación.⁷

En la Comisión estábamos preocupados. Iba a ser la primera vez que civiles le llamarían públicamente la atención al Ejército mexicano. Todos respetamos al Ejército y la divisa siempre fue que si a las infracciones y posibles delitos de algunos miembros se les aplica la ley, ello no daña a las instituciones sino las fortalece.

Carlos Payán Volver es periodista, pero es también abogado; litigó durante años y posee un fino criterio jurídico. Me manifesté en privado que, si yo estaba de acuerdo, él podría auxiliarnos estando presente en las sesiones de evaluación de pruebas y redacción de la probable recomendación. De inmediato acepté su ofrecimiento y así fue: en esa recomendación la intervención de Carlos Payán fue muy valiosa y siempre le he agradecido su gesto. Dicha recomendación fue aceptada por el secretario de la Defensa Nacional, en virtud de las pruebas. Me llamó telefónicamente para decirme que él no iba a encubrir a nadie y que creía en el valor de la ley.

Así fue como actuó ese Consejo. Tal vez en alguna ocasión valga la pena que un historiador se ocupe de esos años.

Pues bien, no puedo negar que estoy preocupado por algunos de los actuales Consejos, en los cuales tengo conocidos y en varios se encuentran algunos de mis mejores amigos fraternales, que son grandes mexicanos. No es un problema de las personas que son consejeros, a varios los admiro y los respeto, sino de la interpretación que se otorga a sus funciones; una interpretación extraordinariamente restrictiva, en la cual los Consejos Consultivos casi resultan de oropel, para exhibirlos en las ceremonias, en razón de las grandes personalidades nacionales que se encuentran en algunos de ellos, pero se les limita, no se les involucra en aspectos esenciales del funcionamiento de la Comisión. Se ha puesto una camisa de fuerza a los Consejos de muchas Comisiones, no en

⁷ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Cuarto Informe Semestral. Diciembre de 1991-Junio de 1992*, México, CNDH, 1992, p. 19.

todas. Ciertamente que hay Consejos que están funcionando con la filosofía con la que se creó la institución.

A lo que me refiero quedará claro con un ejemplo reciente que me inquieta. El artículo 105, fracción II, inciso g), de nuestra Constitución federal legitima a la CNDH para interponer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes y tratados internacionales que vulneren los derechos humanos consagrados en la propia Constitución. Estoy completamente de acuerdo con que la Comisión Nacional y los organismos del sistema posean dicha facultad, que data de septiembre de 2006, y que muchos, incluido yo, otorgamos razones de por qué la debía poseer.⁸

Como es conocido, el presidente de la CNDH ejerció dicha facultad en un caso especialmente importante y delicado sin informar previamente al Consejo: la despenalización de un *supuesto de aborto* en el Distrito Federal, aprobado por su Asamblea Legislativa. Cuando algunos consejeros mostraron su inconformidad, se les manifestó que aquélla es facultad exclusiva del Presidente, y no está obligado a informar previamente a ese órgano colegiado. Por cierto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación respaldó la constitucionalidad de esa reforma legislativa con una votación de ocho votos a favor y tres en contra, votación muy importante si se considera lo delicado del tema.

Por el contrario, se reformó la Constitución del Estado de Querétaro para que un solo organismo poseyera tanto las facultades derivadas del artículo 102, apartado B, de la Constitución

⁸ Carpizo, Jorge, “Principales diferencias entre el Ombudsman español y el mexicano”, publicado originalmente en 2003, e incluido en el libro *Algunas reflexiones constitucionales*, cit., pp. 120 y 121. Ya en el 2000 me había referido a este aspecto, véase *Temas constitucionales*, cit., p. 396. Fix-Zamudio, Héctor, *Protección jurídica de los derechos humanos. Estudios comparativos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1999, p. 390. Aguilar de Luque, Luis y Elvira Perales, Ascensión, “Intervención del Defensor del Pueblo en procedimientos jurisdiccionales”, *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Problemas y perspectivas*, Madrid, Universidad Carlos III, 1992, p. 165. Véase Astudillo, César y Carbonell, Miguel, *Las comisiones de derechos humanos y la acción de inconstitucionalidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007, p. 169.

Federal y las que se derivan del artículo sexto respecto al acceso a la información pública. Algunos consejeros de la CNDH solicitaron que se interpusiera la acción de inconstitucionalidad por considerar que dicha reforma a la Constitución de Querétaro violaba la Constitución Federal y los derechos humanos, y yo coincidido con ellos, porque la naturaleza de los dos órganos y sus funciones son diversas, aunque los dos se ocupen de asuntos de derechos humanos.⁹

⁹ En el acta del Consejo Consultivo de la CNDH del 8 de abril de 2008, se contienen los siguientes párrafos: “En otro tema, el doctor Miguel Carbonell Sánchez comentó el pasado 31 de marzo del presente año, se publicó una reforma integral a la Constitución del Estado de Querétaro en la que se ordena la fusión entre la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro y la Comisión Estatal de Acceso a la Información Pública, y desde su punto de vista este nuevo artículo 33 de la Constitución de Querétaro viola la Constitución Federal en sus artículos 6o., fracción IV y 102 apartado B, en esta medida puso a consideración de los integrantes del Consejo Consultivo la posibilidad de interponer una acción de inconstitucionalidad, aseguró que es manifiesto el hecho de que la Constitución exige en el artículo 6o., fracción IV, que los órganos encargados de acceso a la información sean órganos autónomos y especializados, es igualmente manifiesto que los *Ombudsman* tienen competencia para conocer de actos de autoridades administrativas conforme al artículo 102, apartado B, en donde se señalan causas de incompetencia en materia laboral, electoral y jurisdiccional como todos saben, y desde luego que en materia de transparencia no se puede eliminar a todo lo laboral, a todo lo electoral y a todo lo jurisdiccional, por lo que encuentra una segunda incompatibilidad, aparte de la autonomía y la especialización, por otro lado el artículo 6o., fracción II, ordena proteger la vida privada y los datos personales y no señala si sólo frente a autoridades o, también, frente a particulares; aplicando la máxima de que donde la ley no distingue no cabe distinguir o el intérprete no debe distinguir, entonces se deberían proteger los datos personales frente a particulares para que no haya amenazas o llamadas telefónicas a los domicilios particulares para ofrecer servicios bancarios, etcétera, y esto tampoco lo pueden hacer los *Ombudsman* según el artículo 102, apartado B. Asimismo, aseguró que se reducen las garantías, es decir, en el Estado de Querétaro las personas podían quejarse ante la Comisión de Acceso a la Información, y ante una negativa podían promover una queja ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos, ahora ya no, por lo tanto se dio un paso atrás. Por otro lado, las Comisiones de Derechos Humanos emiten recomendaciones y, en este caso, habría que ponderar si es la mejor forma de garantizar el derecho de acceso a la información. Añadió que en la exposición de motivos, para llevar a cabo esta

La reforma al artículo 6o. constitucional es muy clara al ordenar la existencia de organismos especializados para los asuntos de acceso a la información pública, con autonomía operativa, de gestión y de decisión. Es decir que, por ejemplo, mientras las re-

forma, se argumentó que el derecho al acceso a la información es un derecho humano y como es un derecho humano corresponde tutelarlos a la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Sin embargo, ésta es una confusión conceptual bastante evidente porque, también, el derecho a la salud es un derecho humano y nadie propone que desaparezca el ISSSTE o el IMSS, una cosa es administrar un derecho y otra cosa es tutelar un derecho. Por tanto, hay una serie de violaciones gravísimas que ameritan la interposición de la acción de inconstitucionalidad. Asimismo, el doctor Miguel Carbonell Sánchez apuntó que el pasado 10 de marzo, un día antes de que el Congreso del Estado votara la reforma, un grupo de miembros del área de Derecho Constitucional del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM envió una carta al Congreso del Estado de Querétaro en donde se señala esta violación constitucional, del entonces proyecto, hoy norma publicada. Esta carta está firmada por el doctor Jorge Carpizo, el doctor Lorenzo Córdova, el doctor José María Serna y él mismo, y señaló que dejaría copia al Secretario Técnico del Consejo Consultivo de esta Comisión Nacional. Añadió que el día de hoy 8 de abril del presente año, 26 órganos garantes de la transparencia, que representan casi el 100% de las instituciones encargadas del tema, enviaron una carta dirigida al Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la que solicitan ejerza la acción de inconstitucionalidad, este documento está firmado por el Secretario Ejecutivo del IFAI y que a su vez es Secretario Técnico de la COMAIP (Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública). Por todo lo anterior consideró, como su deber, traer este punto a la mesa y pidió al Consejo Consultivo se tome en consideración su petición de interponer la acción de inconstitucionalidad a la reforma Constitucional del Estado de Querétaro en la que se ordena la fusión entre la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro y la Comisión Estatal de Acceso a la Información Pública. Por su parte, el doctor Héctor Fix-Zamudio señaló, que desde su punto de vista, él no está de acuerdo en la fusión de las Comisiones en comento, sin embargo, la decisión de interponer la acción de inconstitucionalidad es decisión libre y exclusiva del Presidente de la CNDH, por lo que el Consejo Consultivo, independientemente de su postura, no tiene facultades para decidir sobre la presentación de la acción de inconstitucionalidad en el punto de referencia. El doctor Miguel Carbonell Sánchez comentó que efectivamente la facultad y la representación jurídica la tiene el Presidente de la CNDH y es manifiestamente independiente. Aquí el punto está en que desde hace algún tiempo la CNDH tiene la facultad de interponer acciones de inconstitucionalidad, por lo que considera que es su deber traer a este Consejo aquellas normas jurídicas que vayan en contra de la Constitución Federal y que en esa medida puedan ser combatidas

comendaciones y actuaciones del *Ombudsman* no son obligatorias para las autoridades, las decisiones de los organismos que garantizan el acceso a la información pública sí lo son. Mientras estas últimas son autoridades, los *Ombudsman* no lo son. Mientras los organismos del artículo 6o. constitucional se ocupan exclusivamente de un derecho humano, aunque con grandes conexiones con los otros, el campo de los *Ombudsman* abarca casi todos los derechos humanos, que son innumerables. Mientras los *Ombudsman* tienen excluida de su competencia las materias electoral y laboral, para los otros organismos es todo lo contrario.

Pero lo más importante es que la Constitución Federal en sendos y diversos artículos constitucionales ordena la creación de esos organismos en forma por demás diferenciada.

Para que lo anterior quede claro apunto: reunir esas facultades en un solo organismo con el argumento de que ambos se ocupan de derechos humanos, sería tan absurdo como sostener que desaparezcan los juzgados de distrito, en virtud de que, al fin y al cabo, los *Ombudsman* protegen los derechos humanos, o viceversa.

Un mes después se expusieron razones endebles a esos Consejeros por las cuales se había decidido no interponer la acción

a través de la acción de inconstitucionalidad. Comentó que él coincide con lo dicho por el doctor Héctor Fix-Zamudio, y supone que el Presidente de esta Comisión Nacional tomará en cuenta, en la medida que lo estime conveniente, los comentarios de los integrantes del Consejo Consultivo; añadió que hay elementos suficientes de carácter argumentativo para suponer que la violación existe y que él únicamente lo pone a la mesa como lo hizo, en el mes de febrero del presente año, cuando planteó la inconstitucionalidad del tipo penal de apología del vicio del Código Penal del Estado de Chiapas, para que se interpusiera la acción, y como lo seguirá planteando porque la CNDH ya tiene esa facultad.

El doctor Ricardo Pozas Horcasitas expresó que se encuentra preocupado por el proceso que están llevando las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y las Comisiones Estatales de Acceso a la Información, porque la creación de estas Comisiones son dos momentos en un proceso de consolidación de las funciones y de la supervisión de los ciudadanos de las funciones del Estado. Le preocupa que se fusionen y que su diferenciación no se mantenga como dos funciones del ejercicio del derecho de los individuos a ser respetados frente al abuso y mal uso de las instituciones del Estado, como el derecho de los ciudadanos a saber de las funciones y el manejo de los bienes y recursos públicos, pp. 22-25.

de inconstitucionalidad. Lo increíble es que la Procuraduría General de la República sí interpuso dicha acción con argumentos similares a los que habían expuesto los Consejeros. La PGR defendiendo los derechos humanos, a lo cual se negó la CNDH.

Por cierto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió *por unanimidad* que el mencionado artículo de la Constitución de Querétaro era inconstitucional.

No deja de sorprender que, en cambio, cuando la CNDH decidió responder a un estudio crítico del ejercicio de sus funciones y responsabilidades, el presidente de la misma buscó la aprobación del Consejo a dicha respuesta con el fin de que sea el máximo órgano colegiado de este organismo nacional quien asuma la defensa del mismo, según se lee en el oficio que remitió a todos los consejeros el 28 de febrero de 2007.

Los ejemplos se multiplican. Yo me pregunto: ¿tal y como están funcionando actualmente varios Consejos del sistema no-jurisdiccional, si desaparecieran, se alteraría en algo, para bien o para mal, el trabajo de esas Comisiones?, ¿o no se notaría siquiera?

Como conozco a varios personajes de buena fe, y que son extraordinarios mexicanos, que integran algunos Consejos a los que puedo llamar decorativos, les solicito, con afecto y respeto, que contesten esta pregunta en su fuero interno, teniendo en cuenta únicamente la causa de los derechos humanos. Que consideren que si son designados por los Congresos con mayorías calificadas es por la importancia del cargo. En el caso específico de los Consejeros de la CNDH, la designación la realiza el Senado de la República por las dos terceras partes de los legisladores presentes, tal y como se designan únicamente a algunos de los más elevados cargos del servicio público. La lógica jurídica impone que la Constitución conforma a dicho Consejo como un órgano *muy importante* de la Comisión Nacional.

Como asenté, los problemas están para ser resueltos. Considero que los Consejos deben preservarse y fortalecerse, y deben cumplir funciones trascendentes: las que corresponden a todo órgano colegiado en una institución. Propongo, en consecuencia,

la revisión de sus atribuciones legales. A mí no me cabe duda alguna, por ejemplo, que en el caso de la CNDH, el Consejo Consultivo debe aprobar o poder solicitar al presidente el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, cuya redacción sería responsabilidad exclusiva de la presidencia de la Comisión, la cual, al contar con muchos abogados, no se justifica que pague a personas ajenas al organismo honorarios muy altos para la redacción de esa acción; además, cuenta en su estructura orgánica con una Dirección General de Asuntos Jurídicos, área que podría realizar esta importante tarea.

C. La segunda innovación con la que nació la CNDH, y la segunda preocupación que expreso, fue que se le dotó expresamente de la función de divulgación y difusión de la enseñanza y promoción de los derechos humanos con el objeto de ampliar al máximo posible la cultura de los derechos humanos entre los mexicanos. El Reglamento Interno en 1990 creó seis direcciones generales y una de éstas fue precisamente la de Divulgación y Capacitación¹⁰ con amplias facultades.

La razón de esta atribución responde al nivel de educación y cultura que en general la sociedad mexicana tiene respecto al conocimiento de los derechos humanos, y hay que reconocer que

¹⁰ El artículo 18 del Reglamento Interno de la CNDH de 1990 dispuso lo siguiente:

La Dirección General de Divulgación y Capacitación dependerá del Secretario Técnico del Consejo, siendo sus atribuciones:

I. Formular los programas a través de los cuales se difunda la enseñanza y promoción de los Derechos Humanos en los medios masivos de comunicación nacional y extranjeros, y divulgarlos en coordinación con la Dirección General de Comunicación;

II. Establecer y someter a la consideración del Presidente, la política editorial de la Comisión;

III. Coordinar la participación, en los eventos académicos en los que haya de intervenir la Comisión;

IV. Planear y promover los programas de capacitación que para la prevención y defensa de los Derechos Humanos brinde la Comisión a funcionarios o particulares, y

V. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

se ha avanzado positivamente en este aspecto. En 1990 nuestro nivel en este campo era bastante inferior al actual. Estábamos muy mal.

Expongo una idea que orienta en gran parte las preocupaciones que externo en este ensayo. No es lo mismo un *Ombudsman* en Europa Occidental que, por ejemplo, en América Latina. En Europa, la mayoría de los casos que conoce el *Ombudsman* son infracciones administrativas y fallas en los servicios públicos. En cambio, en la mayoría de los países de nuestra región son casos de tortura, desapariciones forzosas, tratos crueles, inhumanos o degradantes, cateos y visitas domiciliarias ilegales, complicidades ilícitas de autoridades, corrupción, impunidad, etcétera.

Entonces, en cada país deben examinarse con cuidado las facultades que se otorgan al *Ombudsman* para que realmente pueda ser uno de los más eficaces protectores y defensores de los derechos humanos. Esta diferencia se expresa muy bien en la denominación que se ha acuñado de *Ombudsman criollo*¹¹ y que guarda implicaciones profundas y prácticas. En América Latina, los que laboran en las oficinas del *Ombudsman* deben estar imbuidos de la mística por la causa de los derechos humanos, a la cual se sacrifica cualquier otro interés. En algunos países, ser un *Ombudsman* comprometido con dicha causa puede ser hasta peligroso para la integridad personal.

D. Con convicción defendiendo esta atribución de enseñanza y divulgación en nuestro sistema nacional no-jurisdiccional de los derechos humanos.

No obstante, la misma en algunos casos se ha deformado y pervertido. De ser una labor importante, pero que el *Ombudsman* mexicano podría no tener, porque no le es esencial, en virtud de que otras instituciones la podrían desarrollar, como escuelas, universidades y centros especializados, se le ha colocado como la más importante.

¹¹ Madrazo, Jorge, *El Ombudsman criollo*. Discurso de ingreso a la Academia Mexicana de Derechos Humanos, México, Academia Mexicana de Derechos Humanos y CNDH, 1996, pp. 9, 10 y 19-25.

Por ejemplo, la CNDH expide escasas recomendaciones —que constituye la labor más trascendente, a un lado de la real y buena tarea de conciliación— y cuando algunos sectores de la sociedad y las organizaciones no-gubernamentales lo señalan, contesta que está trabajando muy bien y presume el número de publicaciones, algunas ajenas a temas de derechos humanos y excesivamente costosas, y congresos académicos que realizan, y a los que asisten en el extranjero.¹²

Esas actividades están bien, pero no pueden desplazar la esencial del *Ombudsman*. Es similar a que el juez no expidiera resoluciones y dijera que cumple muy bien con su responsabilidad debido al número de publicaciones que edita. En concreto, por ejemplo, desde hace varios años nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación realiza un trabajo editorial extraordinario y magnífico. No podría alegar, como no lo hace, que ésta sustituye su función de interpretar la Constitución.

Además, en este punto tengo otras inquietudes: algunos de los contratos que se han firmado para la redacción de libros son millonarios, hasta casi dieciséis veces lo que percibe anualmente como salario un investigador titular C de tiempo completo. Increíble, realmente increíble. Los contratos se han otorgado por razones de amistad o para granjearse simpatías políticas. Bien se puede aplicar el axioma de que la mujer del César no sólo debe ser honesta, sino también parecerlo.

En varias Comisiones, los eventos académicos que organizan están lejanos al tema de los derechos humanos; se utilizan para invitar a amigos y para promociones personales.

El *Ombudsman* no debe ser ostentoso ni debe salir al extranjero en agradables relaciones sociales, excepto cuando sea indispensable. Su lugar se encuentra en México, donde existen tantos problemas. Un ejemplo: un *Ombudsman* hizo declaraciones sobre la austeridad, al día siguiente viajó a Europa en primera clase,

¹² Cito un ejemplo, *Precisiones al documento denominado La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México / Una evaluación crítica / Human Rights Watch*, México, CNDH, 2008, p. 11.

ni siquiera en clase de negocios. Los comentarios no esperaron. Uno de los pasajeros le tomó una foto entrando a esa primera clase, porque estaba indignado, no de que viajara como potentado, sino de la hipocresía de las declaraciones del día anterior. Él guarda esa foto como recuerdo.

Urge que se regrese al verdadero significado de la facultad de divulgación y difusión de la enseñanza y promoción de los derechos humanos, y que el *Ombudsman* sea austero y congruente. No es posible que se despilfarren los recursos en fiestas, banquetes y obsequios.¹³ Todo lo que posee es autoridad moral, y si la lesiona sufre la institución y su eficacia.

¿Los órganos de auditoría y fiscalización no saben ni encuentran nada incorrecto? Nada de nada, como acontece en tantos espacios públicos de México.

¹³ “México, D. F., 29 de mayo (aprox.). El 29 de marzo pasado, en medio de la turbulencia provocada por su declaración sobre las causas de la muerte de la indígena Ernestina Ascencio, el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), José Luis Soberanes Fernández, dio una muestra de lo desprendido que es al gastar, en sólo cuatro horas, más de 150 mil pesos.

Ese fue el costo aproximado de una comida privada que, de manera inusitada, ofreció Soberanes a los visitantes adjuntos del organismo —unos 250 empleados, más una veintena de funcionarios e invitados especiales—, en el jardín del hotel Royal Pedregal, ubicado en avenida Periférico Sur número 4363.

El menú consistió en sopa de tortilla o soufflé de espinaca, pechuga rellena con queso y, de postre, *strudel* de manzana. Los alimentos fueron acompañados con vino tinto y blanco”. *Proceso*, 30 de mayo de 2007, visible en www.proceso.com.mx, pp. 1-3.

Sin embargo, lo que no se puede entender o aceptar es el enorme gasto que (la CNDH) tiene en comidas exquisitas con facturas de hasta 16 mil pesos en la compra de caviar, patés y otros gustos carísimos cuando tiene el papel de defender a un pueblo que vive en la miseria. *Proceso*, 31 de mayo de 2007, disponible en www.proceso.com.mx, pp. 1 y 2.

De acuerdo con FUNDAR, participe del Programa Atalaya del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), programa que se precisa en el punto 17 del presupuesto de 866 millones de la CNDH para el año 2008, 54 millones se destinarán al rubro de estímulos al personal y casi 40 para gratificaciones de fin de año. Todos esos millones son con independencia de las remuneraciones normales al personal. Véase http://www.atalaya.itam.mx/docs/notas%20prensa%202008/Fortuna_CNDH_y_Profeco_agravio_a_consumidores.pdf.

V. RECOMENDACIONES *LIGHT* Y ESCASAS

A. Como decía, las recomendaciones constituyen la labor más importante del *Ombudsman* junto con la de amigable composición o el llamado procedimiento de conciliación.

La recomendación debe tener una sólida base jurídica. En buena parte su estructura es la de una sentencia; la argumentación jurídica es la columna vertebral de ella, basada en pruebas que deben ser relacionadas con cada uno de los puntos de la recomendación.

Si la recomendación no posee esa sólida base jurídica, la autoridad encontrará subterfugios y razones para no aceptarla e, incluso, le puede ganar la batalla de la opinión pública al *Ombudsman*, lo cual es grave, porque su labor se basa en su autoridad moral y en el costo político que representa para el funcionario no aceptar la recomendación.

Por ello, en los primeros años de la creación del sistema, las Comisiones, incluida la CNDH, fueron muy cuidadosas en la redacción de las recomendaciones y en sus fundamentos jurídicos basados en pruebas. Muchas de esas recomendaciones contribuyeron a crear el prestigio del *ombudsman* en México y a ganarle la confianza de la sociedad.

En la actualidad, en algunas Comisiones existe descuido en la redacción de las recomendaciones; se expiden con bases jurídicas endebles o de plano con carencia de ellas. Las tesis que contienen las recomendaciones de la CNDH de 1990 a 2005 pueden consultarse en un estudio cuidadoso al respecto.¹⁴

Diversas Comisiones incluso llegan a autocalificar a sus documentos como recomendaciones *light* en virtud de que les tiene sin cuidado la argumentación y las bases jurídicas que las sustentan. Para ellos, las recomendaciones no son importantes en la labor del *Ombudsman*, son únicamente una más entre las múltiples

¹⁴ Véase Sandoval Vargas, Graciela y Corzo Sosa, Edgar, *Criterios jurídicos de las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (1990-2005)*, México, UNAM-CNDH, 2006, p. 147.

funciones que corresponden a su responsabilidad. Como ejemplo, en los puntos recomendatorios de las mismas, en algunas no se señala que a la CNDH se le debe informar el inicio y la conclusión de las acciones que se están recomendando a la autoridad competente. En otras, no todas las autoridades responsables, que tuvieron que ver con la presunta violación a los derechos humanos, están señaladas en los encabezados de diversas recomendaciones, sino que se desprende de su lectura.

B. Esta concepción trae consigo otra consecuencia. En varias Comisiones, específicamente la CNDH, mientras más aumenta su presupuesto y crece el número de funcionarios y visitadores, el número de recomendaciones expedidas disminuye. Al respecto existen estadísticas precisas que son preocupantes en extremo.¹⁵ ¿Qué está sucediendo?, ¿en qué se ocupan tantos servidores públicos cuyas remuneraciones, y cada día más jugosas, cubre un pueblo pobre y parte de él en pobreza extrema?

Mi preocupación en este punto es todavía más profunda. Existen casos en los cuales los proyectos de recomendación se

¹⁵ Ackerman, John M., *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*, México, Siglo XXI-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 150-158.

El presupuesto de la CNDH para 2008 es de 866,000,496 pesos mexicanos, superior a los presupuestos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de la ONU o la Corte Europea de Derechos Humanos. Véanse Transparencia/CNDH, “Presupuesto asignado y ejercido”, *Comisión Nacional De Derechos Humanos/México*, México, 2008, Fuente electrónica: <http://www.atalaya.itam.mx/index.html> y <http://www.atalaya.itam.mx/acceso.html>. Investigaciones Jurídicas, 2007. Borea, Alberto, “Exposición ante la Asamblea de la Organización de los Estados Americanos (OEA)”, *Informe Anual 2004, Publicaciones/Discursos*, Washington, D.C., Corte Interamericana de Derechos Humanos, 14 de abril de 2005, Fuente electrónica: http://www.corteidh.or.cr/docs/discursos/medina_03_04_08.pdf. Álvarez, Roberto, “Síntesis del Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos correspondiente al ejercicio de 2007, que se presenta a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la Organización de los Estados Americanos”, *Informe Anual 2004, Publicaciones/Discursos*, Washington, D.C., Corte Interamericana de Derechos Humanos, 3 de abril de 2005.

guardan en el escritorio del *Ombudsman* por no considerarlas oportunas o correctas políticamente, y sólo se expiden si las circunstancias políticas se modifican y se estima que su publicación llevará un beneficio personal o ya es políticamente oportuno.

Lo anterior se convierte en un galimatías que principalmente está dañando el prestigio de la CNDH.

C. El problema actual de las recomendaciones culmina en un desgano, descuido o indolencia para darle seguimiento a las pocas que se expiden. Se considera que si hay que emitir algunas recomendaciones para paliar la crítica de su escasez, la responsabilidad del *Ombudsman* llega hasta ahí.

Error craso y garrafal. El seguimiento de las recomendaciones es esencial a la función del *Ombudsman*. Si no, toda la labor se esfuma y termina en nada. La defensa de los derechos humanos finaliza en una farsa.

Por esta razón, en los primeros años se cuidó con esmero el seguimiento de las recomendaciones. Los datos precisos se hacían públicos y se organizaban verdaderas campañas de información para presionar a las autoridades incumplidas por medio de la opinión pública. Los resultados fueron satisfactorios.¹⁶ En la actualidad, hay que esperar, en el mejor de los casos, a que se publique el informe anual de actividades de la CNDH, para conocer cuál fue el seguimiento de cada recomendación.

La labor del *Ombudsman* se desploma si no existe un seguimiento riguroso de las recomendaciones. La autoridad acepta la recomendación y se evita el costo político del rechazo, no cumple y no pasa absolutamente nada. El *Ombudsman* se convierte en figura querida y simpática más para la autoridad que para la sociedad.

¹⁶ Por ejemplo, véanse *Segundo Informe Semestral. Diciembre 1990-Junio 1991*, México, CNDH, 1991, pp. 16-24. *Tercer Informe Semestral. Junio-Diciembre de 1991*, México, CNDH, 1991, pp. 49-71. Comisión Nacional de Derechos Humanos, *op. cit.*, pp. 68-126. *Principales actividades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos durante su quinto Semestre de existencia. Junio-Noviembre 1992*, México, CNDH, 1992, pp. 6-9. *Dos años y medio en cifras. Junio 1990-Noviembre 1992*, México, CNDH, 1992, p. 18.

Sobre el no-seguimiento de las recomendaciones existen estudios.¹⁷

VI. INTERPRETACIÓN RESTRICTIVA DE LAS FACULTADES

A. No se justifica que en casos importantes, el *Ombudsman* se abstenga de actuar. Cuando se le pregunta la razón, contesta: no tengo facultades para ello y sólo puedo conducirme de acuerdo con la ley, sería grave que traspasara las facultades que la norma me otorga.

Claro está que el *Ombudsman* sólo puede conducirse y guiarse conforme a la ley y por ningún motivo la puede violar. Nadie le solicita que infrinja la ley. Un delito no se remedia cometiendo otro.

El *Ombudsman* se escuda en el principio de legalidad, olvidándose de que sobre él prima el de constitucionalidad y la supremacía de la norma constitucional. Así se le ha hecho notar, pero se insiste en la carencia de facultades para actuar.¹⁸

Además, la cuestión se encuentra en que la norma se interpreta, y tratándose de los derechos humanos la interpretación puede ser literal o restrictiva, o axiológica y finalista.

¹⁷ *Human Rights Watch, La CNDH de México / Una evaluación crítica*, s/1, Human Rights Watch, 2007, pp. 3 y 4 y pp. 59 y 60, Fuente electrónica: http://hrw.org/spanish/reports/2008/mexico0208/1.htm#_Toc189372653. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos redactó un documento para contestarle a esta ONG extranjera, intitulado: Comisión Nacional de Derechos Humanos, *op. cit.*, pp. 21-23, 41, 49 y 64.

El Programa Atalaya de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), tiene como objetivo principal la formulación de análisis de gestión pública sobre el desempeño de la CNDH en la promoción y protección de los derechos humanos. Al respecto, véanse http://www.atalaya.itam.mx/docs/objetivos/Proyecto_Atalaya_2003-2006.pdf; <http://www.atalaya.itam.mx/index.html>; <http://www.atalaya.itam.mx/acceso.html>.

¹⁸ Al respecto véase Human Rights Watch, *op. cit.*, nota 17, pp. 32 y 33, pp. 54-56 y pp. 61-65, y la respuesta que recibió a dichas observaciones en Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *op. cit.*, pp. 4 y 5, 20.

Sobre la interpretación de los derechos humanos, inmersa en el gran tema de la interpretación constitucional, mucho se ha escrito y de gran provecho.¹⁹

Si los tribunales constitucionales hubieran optado por una interpretación restrictiva de los derechos humanos, no hubieran conseguido el prestigio que han alcanzado, pero lo que es peor, la protección y defensa de los derechos humanos se hubiera detenido. Afortunadamente no ha sido así. Los ejemplos abundan, como son los casos de Estados Unidos, Alemania, Italia, España e incluso México.²⁰

Ese *Ombudsman* se olvida que los derechos humanos poseen una tendencia *progresiva*. Por ella se entiende que su concepción y protección nacional, regional e internacional se va ampliando irreversiblemente, tanto en lo que toca al número y contenido de ellos como a la eficacia de su control. Esta es la misma idea que René Cassin expresó como la impresionante expansión del concepto y de su contenido.²¹

¹⁹ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Interpretación constitucional*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2005, t. I, p. 730 y t. II, pp. 731-1428. Fix-Zamudio, Héctor, “Algunos aspectos de la interpretación constitucional en el ordenamiento mexicano”, *Revista Jurídica Veracruzana*, Xalapa, Órgano del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz, 1970, núm. 4, pp. 9, 15-16 y 28. Guastini, Ricardo, *Estudios de teoría constitucional*, México, UNAM-Fontamara, 2001, pp. 132-151 y 255-273. Los estudios de José Juan Moreno, “Conflictos entre principios constitucionales” y de Luis Prieto Sanchís, “Neoconstitucionalismo y ponderación judicial”, en Carbonell, Miguel (ed.), *Neoconstitucionalismo (s)*, Madrid, Trotta-UNAM, 2003, p. 286. Morbidelli, G., “Introduzione al diritto e all’ interpretazione”, en Morbidelli, G. *et. al.*, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Bolonia, Monduzzi Editore, 1995, pp. 34-40. Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, UNAM y CNDH, 2004, pp. 122-132.

²⁰ Favoreu, Louis, *Los tribunales constitucionales*, Barcelona, Ariel, 1994, p. 158. Fix-Zamudio, Héctor, *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional (1940-1965)*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1968, p. 183. Cappelletti, Mauro, *The judicial process in comparative perspective*, Oxford, Clarendon Press, Oxford University Press, 1989, pp. 161-169.

²¹ Cassin, René, “Les droits de l’homme”, *Recueil des Cours*, Leyden, Holanda, Academie de Droit International, vol. 140, 1974, p. 326.

Siempre he sido un defensor de la progresividad de los derechos humanos y de su interpretación axiológica o finalista, que al final de cuentas es la gran diferencia específica de la interpretación constitucional. Desde 1971 escribí que la “finalidad última de la interpretación constitucional debe ser proteger y defender lo más valioso que existe para cualquier hombre: su libertad y dignidad”.²²

Si se desconoce la progresividad de los derechos humanos y que su interpretación debe ser de carácter axiológico y finalista dentro de los marcos de la Constitución, los tratados internacionales y la ley, se limita la protección de aquéllos.

B. No es ésta la ocasión de hacer teoría al respecto, sino de ir al grano.

En octubre de 1992, la CNDH me publicó un ensayo en el cual afirmé que

Se discute cuál debe ser la capacidad del *Ombudsman* para investigar casos penales. Considero que no hay una contestación única aplicable a todos los países, sino que depende de la situación particular de cada uno de ellos. Generalmente el *Ombudsman* no investiga los casos penales, sino recomienda que se realice la investigación. Sin embargo, cuando la autoridad no lo hace, o no tiene ningún ánimo de colaboración con el *Ombudsman*, éste debe realizarla para que no prevalezca la impunidad.

Lo anterior pone al *Ombudsman* ante una situación difícil. Debe crear su propia capacidad de investigación penal y entrenar a parte de su personal para ello. Esto es un reto de dimensiones gigantescas, pero, cuando sea necesario, se deberá hacer.²³

Claro que me estoy refiriendo al *Ombudsman criollo*, y exactamente así actuamos cuando tuve dicha responsabilidad.

C. Permítaseme sintetizar uno de los casos emblemáticos al respecto: el homicidio de la abogada Norma Corona, defensora de los derechos humanos en Sinaloa. Su antecesor, el licenciado

²² Carpizo, Jorge, “La interpretación constitucional en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año IV, núm. 12, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1971, p. 385.

²³ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, pp. 45 y 55.

Güemes, también había sido asesinado. El escándalo nacional e internacional fue tremendo. La indignación fue enorme.

La investigación del asesinato de Norma Corona caminaba lentamente. La CNDH envió a dos visitadores a investigar a Culiacán. Uno de los presuntos autores materiales del homicidio fue a su vez asesinado y otro detenido. Del resultado de la investigación de la CNDH hasta ese momento, se entregó a la respectiva Procuraduría un dictamen que no se hizo público para evitar el entorpecimiento de sus investigaciones.²⁴

En virtud de que las investigaciones de la Procuraduría continuaban extremadamente lentas, la CNDH prosiguió las suyas y decidió hacer públicas las tres hipótesis que debían seguirse para el esclarecimiento del crimen.²⁵

Mientras tanto, la delegación de la PGR en el Estado de Sinaloa detuvo al presunto autor intelectual de ese asesinato y a otros presuntos autores materiales. El comandante en jefe de esa plaza fue felicitado y honrado.

Sin embargo, las pruebas que la CNDH continuó recabando no coincidían con esas conclusiones. Al contrario, las pruebas que obtuvo fueron abrumadoras en el sentido de que el autor intelectual del asesinato era precisamente el comandante en jefe de la PGR en esa plaza, el felicitado, y los autores materiales agentes de la policía judicial federal y local. Los detenidos por la PGR eran *chivos expiatorios*. La CNDH entregó el expediente completo al Procurador General de la República y contra ese comandante se ejerció acción penal.²⁶ El móvil del crimen había sido que Norma Corona, al investigar el asesinato del licenciado Güemes y de tres venezolanos, había descubierto que ese comandante y otros agentes policiacos federales y locales los habían asesinado y estaban involucrados en el narcotráfico. Así tiene que actuar el *Ombudsman criollo*; esa es la realidad en la cual está inmersa. Si le da temor, lo único respetable es que comprenda que él no es la persona adecuada para esa responsabilidad.

²⁴ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *op. cit.*, pp. 33 y 34.

²⁵ *Ibidem*, pp. 59 y 60.

²⁶ *Ibidem*, pp. 83-86.

El *Ombudsman criollo*, por la naturaleza de sus recomendaciones e investigaciones, se convierte en un personaje nacional, el *Ombudsman* europeo occidental difícilmente lo es. Al *Ombudsman criollo* se le otorgan recursos suficientes para realizar investigaciones a fondo, el *Ombudsman* europeo por lo general es un órgano de tamaño pequeño y excepcionalmente regular; el *Ombudsman criollo* tiene como principal función la protección y defensa de los derechos humanos, el *Ombudsman* europeo se ocupa principalmente de infracciones administrativas, aunque la tendencia actual está inclinándose también por los problemas de derechos humanos.

El caso de Norma Corona me recuerda muchos otros de nuestros días. Por ejemplo, los asesinatos y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez. La CNDH expidió la *Recomendación* 44 de 1998, que expuso las graves irregularidades que se habían cometido en las investigaciones ministeriales y policiacas, y numeró recomendaciones acertadas al gobierno de Chihuahua. En los *cinco años* siguientes, la CNDH realizó un seguimiento mínimo de las recomendaciones aceptadas. En sus informes anuales afirmó que las respectivas autoridades no habían proporcionado la información que se les había requerido. El seguimiento mínimo de la citada Recomendación de 1998 tuvo como consecuencia que los efectos de la misma fueran nulos.

Los asesinatos y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez prosiguieron. El escándalo internacional y nacional fue inmenso e intervinieron organismos internacionales. En este panorama, la CNDH, en 2003, emitió un *Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los Casos de Homicidios y Desapariciones de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua*, en el cual concluyó que el Estado de Chihuahua no había cumplido varias de las recomendaciones más importantes de 1998. La CNDH esperó *cinco años* para volver a ocuparse *realmente* de ese caso. En esos cinco años acontecieron 187 nuevos homicidios de mujeres y 28 desapariciones.²⁷

A partir de 2003, la CNDH modificó su postura en este caso y comenzó a darle seguimiento a sus recomendaciones, y desde

²⁷ Human Rights Watch, *op. cit.*, pp. 42-47.

entonces ha expedido varios documentos importantes al respecto, pero esperó *cinco años* para hacerlo y después de la fuerte presión internacional y nacional. Además, no debe omitirse que con el cambio de gobierno en el estado de Chihuahua y la nueva procuradora general de justicia de ese Estado, la CNDH encontró mayor colaboración y aceptación para sus documentos y acciones.

Human Rights Watch, al examinar los hechos acontecidos en Ciudad Juárez, concluyó que el caso de Juárez ilustra la fundamental y constructiva función que puede desempeñar la CNDH después de documentar prácticas abusivas. Lamentablemente, la institución demoró cinco años en asumir este rol constructivo, y el costo de este retraso para las víctimas y sus familias es incalculable.²⁸

La CNDH le contestó a *Human Rights Watch* y numeró los diversos documentos que ha expedido al respecto desde 1998: en 2003, 2004, 2005 y 2008, los que contienen sus recomendaciones y el correspondiente seguimiento.²⁹ La ONG internacional no desconoció dichos documentos y acciones. Los cita todos, menos el último, en virtud de que su documento es anterior al de 2008. No obstante, sorprende que la CNDH respondió en forma muy general y defensiva, y no se refirió en nada a su casi inactividad durante cinco años, ni a los asesinatos y desapariciones de mujeres durante aquéllos. El *Ombudsman* debe tener sentido autocrítico, más que esa ONG, si bien manifestó sus desacuerdos con la actuación de la CNDH en este caso, también reconoció los aciertos que ha obtenido en el mismo, a partir de 2003.

²⁸ *Ibidem*, p. 48.

²⁹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *op. cit.*, nota 12, p. 42, 59, 69 y 70. Por ejemplo, en la página 42, textualmente se afirma que, “En este contexto, sería conveniente que *HRW* hubiera revisado al menos uno de los 21 Informes Especiales o alguna de las 14 Recomendaciones Generales emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por ejemplo el Informe especial sobre los Casos de Homicidios y Desapariciones de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua, del año 2003, y el seguimiento que se le ha dado en los 4 años siguientes, para que con mayores elementos pudiera fundamentar su crítica y estar en condiciones de atribuir a la CNDH una falta de verificación hacia las autoridades.

El *Ombudsman*, con la ley en la mano, debe hacer una interpretación finalista de sus facultades. Precisamente para ello se crea una institución con esas características en un país como el nuestro, y por las cuales se le dota de presupuesto y recursos que en algunos de los países más ricos del mundo les parecen inverosímiles. La finalidad es que no prevalezca la impunidad, más que casi todas las asesinadas y desaparecidas en Ciudad Juárez eran mujeres pertenecientes a familias humildes. En el mundo se exhiben documentales y videos sobre estos asesinatos acontecidos desde hace quince años. *Bajo Juárez, La ciudad devorando a sus hijas, Fenómeno que horroriza a México y al mundo*, afirman aquéllos³⁰ y la CNDH se dilató cinco años para volver a actuar. Reconozco que a partir de 2003, en este caso específico, su conducta se modificó por la razón que sea.

Dejo constancia de que en la actual CNDH conozco a seis funcionarios capaces y honestos, y que creen en la causa de los derechos humanos. Varios de ellos son mis amigos, aunque soy más amigo de la verdad.

Como señalan varios tratadistas, el análisis que el *ombudsman* realiza de cada caso no debe únicamente circunscribirse al punto de vista legal, sino también debe tener presente el de la justicia, la equidad, los principios de coexistencia social y la conducta que deben seguir los funcionarios públicos.³¹

VII. LA AUTONOMÍA DE LOS ÓRGANOS LOCALES

A. Cuando se discutían los principios que contendría el proyecto constitucional para elevar la institución del *Ombudsman* a este rango, uno de los más polémicos era si debía existir un solo

³⁰ Huerta, César, “Muestra el drama de Ciudad Juárez”, *El Universal*, 5 de septiembre de 2008, p. E9.

³¹ Letowska, Ewa, “The Polish Ombudsman: the Commissioner for the Protection of Civil Rights”, *International and Comparative Law Quarterly*, Londres, vol. 39, part I, 1990, p. 212. Gellhorn, Walter, *Ombudsmen and Others*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1996, p. 14.

órgano de carácter nacional con delegaciones en los estados, o sí, por el contrario, cada estado debía contar con su Comisión autónoma e independiente.

Especialmente las ONG'S más serias y comprometidas en la causa de los derechos humanos estaban a favor de la primera opción, debido a que opinaban que en las entidades federativas, el *Ombudsman* se vería presionado por las fuerzas políticas —específicamente las autoridades— y sociales locales; opinaban que un *Ombudsman* nacional sería más autónomo e independiente. Era el mismo escepticismo que había prevalecido en la creación de la CNDH en 1990.

Considero que se tomó la decisión correcta en el sentido de apoyar la descentralización, el sistema federal y a que los problemas se deben resolver lo más cercano de donde se presentan.

Al mismo tiempo, se preservó la unidad de la interpretación que en estos casos debe existir. No se descubrió el Mediterráneo, sino que el órgano revisor de la Constitución se inspiró en la larga y fructífera tradición y experiencia de nuestro juicio de amparo, y ésta es la razón por la cual las recomendaciones, acuerdos y omisiones de los *Ombudsmen* locales pueden ser recurridos ante el órgano nacional, lo cual no implica ninguna jerarquía del órgano nacional hacia el local, que debe gozar de autonomía. Es la misma situación que acontece con un juez de distrito y un tribunal colegiado. Este último puede revisar la resolución del primero, pero el juez para expedirla debe tener asegurada su independencia. No puede el magistrado indicar al juez el sentido de la sentencia.

B. Como ya expresé, no se puede generalizar y hay Comisiones locales que laboran y hacen honor a la autonomía e independencia indispensable en un *Ombudsman*. No obstante, varios presidentes de Comisiones sienten, por un lado, la presión de las autoridades locales y, por el otro, la de la CNDH. No desean distanciarse de esta última porque se quedarían aislados ante la presión de las autoridades locales, pero entonces resultan débiles ante indicaciones por parte de la Comisión Nacional, fracturán-

dose con ello el sistema nacional no-jurisdiccional de defensa de los derechos humanos.³²

³² Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*, México, OCNUDH, 2004, pp. 186 y 187, donde se encuentra el siguiente texto: “En el caso de los *Ombudsmen*, el nombramiento recae en los legislativos. Aunque la diversidad de situaciones impide hacer un análisis detallado, se pueden mencionar algunos problemas detectados en la remoción o cambio de presidentes de *Ombudsman*. Se ha ido configurando un patrón: cuando un *Ombudsman* se muestra excesivamente independiente frente al gobernante, el resultado son obstáculos a su posible reelección. [...] Guadalupe Morfín de Jalisco y Raúl Ramírez, de Baja California, encontraron serios obstáculos —atribuidos por un buen número de actores a causas políticas— cuando intentaron reelegirse. En el transcurso de la consulta también se recibió información sobre un presunto hostigamiento de los gobiernos de Querétaro y Chiapas a los *Ombudsman* de esos estados, Bernardo Romero Vázquez y Pedro Raúl González, respectivamente. En algunos casos, el malestar se expresó en la desprotección frente al hostigamiento de quienes se sintieron irritados por sus recomendaciones. La ex *Ombudsman* de Jalisco, Guadalupe Morfín Otero, y Bernardo Romero Vázquez, por ejemplo, tienen varias denuncias penales en su contra. En suma, hay evidencia de que la autonomía de los *Ombudsman* no está plenamente garantizada.

Un último aspecto particularmente delicado son las divisiones que existen al interior de la comunidad de *Ombudsmen* mexicanos. Las diferencias han llegado a la prensa, en donde incluso se han publicado desplegados periodísticos en los que se descalifican las actividades de unos u otros. El *ombudsman* de Querétaro incluso presentó un documento donde alega haber sido hostigado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En el mismo sentido al autor de este ensayo se le entregó un cuadro sinóptico cuya información ha verificado con algunos responsables de ONG'S de Derechos Humanos, que le solicitaron omitiera sus nombres. En virtud de la confianza que le merecen dichos responsables, transcribo el siguiente cuadro sinóptico:

INTROMISIÓN DEL PRESIDENTE DE LA CNDH EN LAS DESIGNACIONES DE LOS TITULARES DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DE DERECHOS HUMANOS Y LA VULNERACIÓN DE SU AUTONOMÍA

<i>Titular y Estado</i>	<i>Hecho</i>
Guadalupe Morfín Otero. Jalisco	Con el caso de Puente Grande inicia una relación conflictiva entre la comisionada estatal y la CNDH. Posteriormente, los puntos de vista de Guadalupe Morfín sobre prostitución, niños de la calle y la recomendación sobre adopciones, inco-

Así no se ideó el sistema no-jurisdiccional, y esta situación daña el buen funcionamiento del propio sistema y los resultados que el mismo debe presentar. La CNDH tiene que aceptar y percatarse de que no guarda jerarquía respecto a los órganos locales. Los debe apoyar con respeto a su independencia.

	modaron a ciertos grupos. La CNDH cabildeó con el entonces gobernador Ramírez Acuña, el cardinal Juan Sandoval Iñiguez, y el Congreso local por lo que se impidió su reelección. Incluso se intentó llevarla a juicio político por la emisión de una recomendación
Bernardo Romero Vázquez. Querétaro	Denunció hostigamiento: primero por parte del gobierno estatal debido a las recomendaciones emitidas y, posteriormente, por parte de la CNDH
Raúl Ramírez Bahena. Baja California	No pudo ser reelegido por decisión del gobierno del estado e influencia de la CNDH
Pedro Raúl López Hernández. Chiapas	Ante un problema de tierras en la comunidad de Laguna Chamula, municipio de Comitán de Domínguez, la Comisión emite una recomendación que el gobierno del estado no acepta. Los campesinos recurren a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual se concentra en una supe- puesta extralimitación de las funciones de Pedro Raúl, por lo que le emite una recomendación. La cual sirve de pretexto para que el entonces Presidente del Congreso del Estado —y actual Presidente de la Comisión Estatal— pueda operar su destitución. Antes de su destitución, Pedro Raúl fue hostigado mediante amenazas a su integridad física y nunca hubo solidaridad de la CNDH.
Magdalena Beatriz González Vega. San Luis Potosí	Debido al trabajo conjunto con la CDHDF en el proyecto <i>Fortalecimiento Institucional de Organismos Públicos de Derechos Humanos</i> , patrocinado por la Fundación Mac Arthur y la Comisión Europea, la CNDH relegó al organismo local, a pesar de que el proyecto fue avalado por la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos, el titular de la CNDH intervino para que éste se cancelara. Los miembros de la mesa

Un órgano constitucional autónomo no implica irresponsabilidad, ni que sus actos sean secretos u opacos. Al contrario, uno de los aspectos de la defensa de su autonomía se encuentra en la transparencia de su actuación.

El 13 de noviembre de 2007 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un decreto con adiciones al artículo 6o. constitucional para garantizar el acceso a la información pública, estableciéndose una serie de bases sobre esta materia para la federación, los estados y el Distrito Federal.

La primera de ellas es que:

Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

Resulta obvio que esta base y todas las otras bases de la mencionada adición son aplicables sin excepción a los órganos constitucionales autónomos de carácter federal y local.

La Constitución, en su artículo 102, apartado B, se refiere a los *organismos* de protección de los derechos humanos. La reforma al artículo 6o. constitucional no hace exclusión alguna. Hubiera sido un craso error si lo hubiera realizado, debido a que el derecho al acceso a la información pública es característica de la democracia, la secrecía de la autocracia y de los regímenes totalitarios.

	directiva que promovieron el desarrollo de dicho proyecto fueron relegados. Esta situación influyó en el enrarecimiento del ambiente para evitar la reelección de Magdalena Beatriz González Vega
Manuel Vidaurri Aréchiga. Guanajuato	De la misma forma que en el caso de San Luis Potosí, la participación en el proyecto financiado por la Fundación Mac Arthur y la Comisión Europea, originó que la CNDH relegara al organismo local. Hubo intentos para evitar la reelección de Manuel Vidaurri Aréchiga

En consecuencia, a la CNDH y a todos los organismos respectivos de los estados y del Distrito Federal les obligan todas las bases incluidas en el artículo 6o. constitucional. El acceso a la información pública es un derecho humano. El sistema nacional no-jurisdiccional de defensa de los derechos humanos está obligado jurídica y moralmente a dar el ejemplo de transparencia a todo el sector público del país.³³

VIII. EL GRAVE PROBLEMA DE LA INSEGURIDAD PÚBLICA

A. Desde hace muchos años la seguridad pública se ha venido deteriorando en forma alarmante. Los homicidios, secuestros, narcotráfico y robo se han incrementado y multiplicado. La violencia la podemos representar en el número de asesinatos y decapitados de los cuales dan noticia cotidiana los medios de comunicación. La corrupción e ineficiencia de los cuerpos policíacos y ministeriales es increíble, y como corolario la impunidad.

La sociedad ha organizado marchas masivas para protestar, decir basta y exigir acciones concretas a las autoridades en 1997, 2004 y 2008.

La inseguridad pública, alimentada por diversos agentes de la autoridad, por acción o por omisión, lesiona gravemente muchos derechos humanos protegidos en nuestra Constitución. Entre otros menciono: a la vida; a la libertad; al tránsito y a la mo-

³³ Véase López-Ayllón, Sergio y Arellano, David, *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, México, IFAI-CIDE-UNAM, 2008. En la p. 62, se lee lo siguiente: La CNDH ha avanzado en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, mientras que ha fallado en su enfoque al usuario”. En la p. 65 se afirma que de los órganos con objetivo específico como son la Auditoría Superior de la Federación, el Banco de México, el Instituto Federal Electoral y el Infonavit, la CNDH es el organismo que menos congruencia ha alcanzado entre acción organizacional y marco normativo, debido principalmente a las carencias en su enfoque al usuario. Por su parte, en la p. 70 se resalta que la CNDH ocupa el lugar 11 entre los 16 organismos estudiados con nivel de implantación bajo, en lo que respecta a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información.

vilidad; a que se administre justicia a través de los tribunales; a justicia pronta y expedita; a que la actuación de las instituciones policíacas debe regirse por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez; a que nadie puede ser privado de su libertad, propiedades o derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales; a que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio o posesiones sino a través de mandamiento de autoridad competente fundado legalmente.

Ante el grave panorama de la inseguridad pública y violación de derechos humanos, la presencia de la CNDH ha pasado casi desapercibida. Declaraciones y desplegados tibios y timoratos. La misma terminología de los políticos. Su presencia se ha desvanecido a tal grado que ante la indignación popular por la inseguridad pública no se le menciona como parte del problema ni de la solución, asiste únicamente a ceremonias. Todo lo anterior es grave, gravísimo. Es casi como si no existiera.

En los últimos once años, a partir de la primera manifestación, la CNDH debe señalar las recomendaciones emitidas, no declaraciones o buenas intenciones, sobre este problema; los estudios y estadísticas que ha realizado sobre la corrupción e ineptitud de los funcionarios públicos; sobre la impunidad galopante; sobre la preparación técnica y práctica de los agentes del Ministerio Público y de la policía, y sobre la administración de justicia; decirnos los proyectos de leyes que ha redactado, los trabajos serios que ha presentado sobre la seguridad pública. ¿Es que en estos once años no se ha percatado de esta terrible problemática?, ¿las quejas que recibe no se refieren a ella?

La CNDH puede contestar que en el año 2006 expidió el Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el Ejercicio Efectivo del Derecho a la Seguridad Pública en nuestro país. En la Presentación de éste afirma que:

Esta Comisión Nacional instrumentó un programa de trabajo orientado a lograr un análisis sistemático de carácter documental y de campo sobre la manera de cómo el Estado mexicano trata de cumplir su encomienda sobre la seguridad pública que

brinda a la ciudadanía, y que en su sentido más amplio comprende la labor que realizan las instituciones que integran los tres ámbitos de gobierno, encargadas de la prevención e investigación de los delitos.

Este Informe Especial es muy general y vago. En mi opinión no aporta casi nada para la solución del gravísimo problema de la inseguridad pública en el país. La parte más importante del mismo, que debería ser la de las propuestas, contiene dieciséis que, en mi criterio, son también vagas, y no contribuyen en nada o casi en nada a la solución del problema. Son propuestas que expresan que se realice lo que las autoridades *dicen* que ya están llevando a cabo, reiteran ideas acertadas que se han expuesto desde hace muchos años, las cuales comenzaron a ejecutarse y con posterioridad se abandonaron, recomiendan que se concluyan acciones que se supone se están implantando, y que las autoridades del área cumplan con sus compromisos. En concreto, nada o muy poco,³⁴ y demasiado tarde: en 2006.

³⁴ Transcribo el apartado VII. Propuestas de este Informe Especial de la CNDH para que el lector pondere si mi opinión y criterio al respecto son adecuados y ciertos: VII. PROPUESTAS. Por lo expuesto anteriormente, y en virtud de que el derecho a la seguridad pública corresponde garantizarlo a los tres órdenes de gobierno, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos formula respetuosamente a ustedes señoras y señores secretarios de Gobernación y Seguridad Pública Federal; procuradores generales de la República, de Justicia Militar y de Justicia de las entidades federativas; gobernadores de las entidades federativas, jefe de Gobierno del Distrito Federal; secretarios, subsecretarios y directores generales de Seguridad Pública del Distrito Federal y de las entidades federativas, se formulan las siguientes propuestas:

PRIMERA. Que en el marco de las Conferencias Nacionales de Seguridad Pública, de Procuración de Justicia de Prevención y Readaptación Social, se tomen las medidas para activar, renovar y coordinar, con toda objetividad, las políticas gubernamentales en el ámbito de la seguridad pública, así como los programas de trabajo que hasta ahora se están instrumentando sobre la prevención del delito, el combate a la corrupción y a la impunidad, la dignificación de los cuerpos policiales, la atención a víctimas del delito y la renovación integral del sistema penitenciario, con la finalidad de que se fomente la cultura de la denuncia y se reafirme el estado de derecho.

Dicho Informe Especial es a lo más una cafiaspirina que persigue curar un cáncer generalizado. ¿Es éste un Informe digno de

SEGUNDA. Que dentro del mismo marco, se emitan los acuerdos necesarios, tendentes a garantizar que se informe a la ciudadanía, puntualmente, con datos estadísticos confiables, el estado que guardan las órdenes de investigación, presentación, aprehensión, reaprehensión y de comparecencia, a fin de acreditar que a las víctimas u ofendidos del delito, se les está garantizando una pronta, completa y sobre todo imparcial, procuración y administración de justicia.

TERCERA. En razón de lo anterior, se realice una reordenación en la base de datos de la Procuraduría General de la República, así como de las Procuradurías Generales de Justicia de los 31 estados de la República Mexicana y la del Distrito Federal, con la finalidad de detectar los mandamientos judiciales y ministeriales citados en el punto que antecede, a fin de que a la brevedad se designe personal para que se avoque al desahogo inmediato de las órdenes de aprehensión rezagadas; asimismo, de detectarse alguna acción u omisión imputable a los servidores públicos responsables de las mismas, se tomen las medidas conducentes, para sancionar esas conductas y evitar en un futuro, acciones de esa naturaleza, debiendo notificar puntualmente a la víctima del delito las acciones realizadas al respecto.

CUARTA. En virtud de la problemática derivada de la falta de coordinación adecuada entre las policías preventivas de los tres ámbitos de gobierno, se tomen las medidas conducentes para que se homologuen las acciones que hagan posible la formación de cuerpos policiales preventivos con similar capacidad táctica-operativa, para el análisis y desactivación de escenarios predelictivos, el manejo e integración de información e investigación preventiva y de conocimientos sobre las condiciones particulares del entorno socio-delictivo en el que brindan sus servicios y los derechos humanos.

QUINTA. El desarrollo profesional deberá basarse en técnicas modernas y en la formación de valores cívicos, el conocimiento de los ordenamientos jurídicos inherentes a su función, la vocación de servicio y de comportamiento ético, con la finalidad de que se transformen cualitativa y cuantitativamente los sistemas operativos, el marco jurídico, la capacitación y la profesionalización policial, así como el régimen disciplinario, las prestaciones sociales, los ascensos y promociones, el equipamiento, los sistemas de información, el respeto a los derechos humanos y los mecanismos de control, de evaluación, de medición de resultados y de mejora continua para elevar la calidad del servicio de seguridad pública.

SEXTA. Debido a que la prevención del fenómeno delictivo es sin duda una tarea compartida entre los tres ámbitos de gobierno, se recomienda que con un espíritu de colaboración institucional coordinada, y de corresponsabilidad, respetando el ámbito de las atribuciones que a cada uno compete, se ofrezca una respuesta integral a las demandas de la comunidad en esta materia, y se permita o amplíe la participación de la sociedad civil.

un *Ombudsman* cuya oficina cuenta con más de mil servidores públicos? y presentado diez años después de la marcha social de 1997 para solicitar resultados en el problema de la inseguridad pública.

SÉPTIMA. Como es primordial avanzar sustancialmente en la integración del Registro Nacional de Policías y el Sistema Nacional de Huellas Dactilares Delincencial, a efecto de contar con información oportuna que permita la expedita identificación de los elementos policiales y de los internos de los centros penitenciarios, por ello, se recomienda que a la brevedad posible se concluya la consolidación y aplicación de los datos de dicho Registro, a fin de que el Sistema Nacional de Información sea confiable y permita enfrentar de manera integral, coordinada y exitosa la inseguridad pública.

OCTAVA. La experiencia refleja que la problemática de mayor impacto para el esquema de prevención, procuración e impartición de justicia, se refleja en los altos niveles de impunidad, con los que se anula la capacidad disuasiva y reactiva de las policías preventivas, y para evitarlo debe fomentarse la participación de la víctima del delito, por lo cual se recomienda que se impulse la cultura de apoyo y respeto a la condición de la víctima del delito, que permita a ésta ejercer sus derechos y obtener de parte de los servidores públicos los apoyos necesarios.

NOVENA. Consolidar el Sistema Nacional de Seguridad Pública, incorporando iniciativas desde el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, donde las dependencias del Ejecutivo Federal responsables de las áreas de Desarrollo Social y Humano y de Crecimiento con Calidad, conjuguen esfuerzos con los estados y municipios de la Federación, a fin de que contribuyan a corto plazo con la estructura de una política criminal coherente, que permita combatir no solamente las causas que propician la criminalidad, sino también sus efectos, promoviendo para ello programas conjuntos entre las instituciones públicas, privadas y la sociedad, con la finalidad de que les permitan desactivar los escenarios predelictivos, atacando sus factores estructurales.

DÉCIMA. A fin de transparentar el desempeño institucional, se promueva la participación ciudadana, bajo esquemas de representación que aseguren la presencia de personas comprometidas con el tema de la seguridad pública, así como relacionadas con los lugares en los que se pretenden ejecutar los planes y programas de acción, se hagan públicos los resultados y se diseñen las estrategias de trabajo sobre la base de las condiciones geodelictivas.

UNDÉCIMA. Con el propósito de lograr la eficiencia en la institución del Ministerio Público, bajo un nuevo modelo de procuración de justicia nacional, de elevada eficacia jurídica y el uso pertinente de la investigación científica aplicables en contra de las formas tradicionales y más recientes de las actividades ilícitas, se recomienda, promover el cumplimiento de los compromisos adquiridos dentro del marco de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, en cuanto al intercambio de información, para el diseño y ejecución de operativos

¿Es que la CNDH no siente que tiene cuando menos un grado de responsabilidad de la situación de inseguridad en la cual

conjuntos, que les permitan a su vez reducir el tiempo de integración de las averiguaciones previas, incorporando nuevas tecnologías informáticas y personal especializado del mismo, así como erradicar la práctica ilegal de iniciar las denominadas “actas circunstanciadas”, con el fin de esclarecer puntualmente los hechos probablemente delictivos que les son denunciados; así mismo, se debe reducir el rezago en la integración de las averiguaciones previas, y solucionar con ello uno de los reclamos sociales, el de contar con un sistema de procuración de justicia digno de confianza.

DUODÉCIMA. Para alcanzar los objetivos anteriores, también dentro del marco de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, se planeen, determinen y supervisen adecuadamente, los proyectos y programas de profesionalización y capacitación especializada del personal sustantivo de la Procuraduría General de la República y las procuradurías de las entidades federativas, a fin de obtener unidad en los criterios, así como criterios uniformes de actuación con los que se garantice la vigilancia y el respeto del Estado de derecho; y además, coordinar la información entre las procuradurías del país y sus similares a nivel internacional, para la localización de fugitivos y satisfacer solicitudes de extradición; mismo, deberá obtenerse asistencia jurídica internacional, con el compromiso de realizar la investigación, trámite y desahogo de las peticiones señaladas, dando cumplimiento a los requisitos legales aplicables y los tratados internacionales de los que México es parte.

DECIMATERCERA. Diseñar y ejecutar un programa de intercambio de información entre los tres niveles de gobierno, que les permita dar un seguimiento oportuno hasta lograr el cumplimiento de los mandamientos judiciales y ministeriales, para lo cual se debe realizar una reestructuración orgánica, funcional y de operación de las instituciones, así como establecer un proceso de reingeniería financiera orientada a fortalecer las actividades sustantivas y a mejorar la eficiencia en el manejo de los recursos.

DECIMACUARTA. Se adopten las medidas jurídicas necesarias, por parte de los tres órganos de gobierno, tendentes a garantizar el cumplimiento efectivo y puntual de las recomendaciones emitidas por esta Comisión Nacional, así como por las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, a fin de resarcir el pleno goce de los derechos fundamentales que les resulten afectados a las personas por las acciones u omisiones en que incurran o hayan incurrido, servidores públicos federales, estatales o municipales en el ejercicio de sus funciones.

DECIMAQUINTA. Es preciso desarrollar los derechos que constitucionalmente se encuentran reconocidos a favor de las víctimas del delito, a fin de hacerlos efectivos a través de redes de atención integral de fácil acceso, que permitan inicialmente conocer el alcance de sus derechos y lograr su cumplimiento; es necesario, como en el caso de los inculpados, que cuenten con una verdadera

México se encuentra horriblemente sumergido?, cuando su finalidad es la defensa y protección de los derechos humanos.

¿Qué ha hecho con efectividad en estos once años? Solicitar más y más presupuesto, gastarlo superfluamente, no en las funciones sustantivas, e intentar crearse buena imagen derrochando recursos en medios de comunicación.

representación legal gratuita y profesional que defienda los derechos que les reconoce la Constitución, así como, tomar las medidas de la seguridad idóneas para evitar que se revelen los datos personales y eliminar los riesgos de sufrir amenazas por parte de los delincuentes.

DECIMASEXTA. Con el propósito de lograr una acción eficiente en la prevención del delito y en la reacción ante su surgimiento, es indispensable instrumentar redes de comunicación, a partir de un solo número telefónico de emergencia en el ámbito nacional que permita la respuesta inmediata y coordinada por parte de las autoridades”. Véase www.cndh.org.mx.

Ahora bien, se pueden contrastar estas Propuestas con algunas de las medidas y acciones que el autor de este artículo tomó al respecto cuando tuvo la responsabilidad de actuar como autoridad, véase Carpizo, Jorge, *Un año en la procuración de justicia: 1993*, México, Porrúa-PGR, 1994, pp. 27-102, 105-123, 129 y 130, 135-162, 173-174 y 181-199.

Como académico no he abandonado este tema. Entre otros estudios destaco: “Reformas constitucionales al Ministerio Público y la creación de un sistema nacional de seguridad pública”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 82, t. XXVIII, México, UNAM, 1995, pp. 371-383. “Derechos Humanos y procuración de justicia”, *Nexos*, México, núm. 251, noviembre de 1998, pp. 13-15. Andrade, Julián, *Asesinato de un cardenal. Ganancia de pescadores*, México, Nuevo Siglo-Aguilar, 2002, pp. 515-538. *Propuestas sobre el ministerio público y la función de investigación de la Suprema Corte*, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2005, pp. 1-49; “La reforma del Estado en 2007 y 2008”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2008, núm. 19, pp. 19-48; “La moral pública en México”, *Voz y voto*, México, 2008, núm. 181, pp. 38-45.

Estos esfuerzos académicos por contribuir a superar el grave problema de la inseguridad pública, fueron realizados por una persona que además está dedicada a estudiar otros temas. El lector interesado podrá, entonces, comparar estos ensayos con las propuestas de la CNDH sobre la misma cuestión, organismo que también se ocupa de otras responsabilidades, pero que cuenta con *más de mil servidores públicos*. Además, el lector interesado podrá contrastar la *fecha* de las Propuestas de la CNDH con las de los ensayos escritos por el autor de este artículo.

En esta situación tiene también responsabilidad la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República, que no le ha solicitado a la Comisión Nacional explicación alguna. Al contrario, varios de los miembros de esa comisión de la anterior legislatura, al quedarse sin trabajo, recogieron los frutos de su connivencia; cuando menos uno, el más importante, se convirtió en funcionario de la CNDH, con una remuneración envidiable. Por eso estamos como estamos.

Dicho organismo, el 24 de agosto de 2008, tres días después de la firma del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Legalidad y la Justicia, manifestó públicamente que

Próximamente, como parte de sus funciones, la CNDH emitirá el Segundo Informe Especial sobre Seguridad Pública, para lo cual ha decidido realizar un Segundo Censo de Delitos No Denunciados, como instrumento de información valioso para los fines compartidos del abatimiento de la impunidad y el apoyo a las víctimas.³⁵

De nueva cuenta, como en el caso de Ciudad Juárez, se actúa o se promete actuar después de la presión pública. ¿Es así como debe actuar un *Ombudsman*?

Por ello, la CNDH debe, como todo organismo público, proporcionar la documentación pública que se le solicita con base en el artículo 6o. constitucional.

B. El 21 de agosto de 2008, ante el gran problema de la inseguridad pública, se firmó el mencionado Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Legalidad y la Justicia, suscrito por autoridades federales y locales, personalidades sociales y víctimas de delitos. El presidente de la CNDH firmó también los 75 compromisos que comprenden dicho Acuerdo.

El 3 de septiembre del propio año se publicó en diversos medios de comunicación el desplegado firmado por 29 organismos

³⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Comunicado de prensa CGCP/131/08, del 24 de agosto de 2008, www.cndh.org.mx.

públicos de protección y defensa de los derechos humanos, manifestando que evaluarían el avance de los 75 compromisos del mencionado Acuerdo.

Dicho desplegado y declaración revisten un interés especial. Mucho nos dice sobre el *Ombudsman* mexicano. A ese documento le encuentro aspectos positivos

- a) Es la primera presencia *realmente importante* del sistema nacional no-jurisdiccional de defensa y protección de los derechos humanos sobre la inseguridad pública, a partir de la gran marcha social de 1997.
- b) En el primer párrafo expresan que actuarán *en ejercicio del mandato constitucional más amplio posible*. Reconocen una interpretación extensiva de sus facultades, lo cual, hasta donde conozco, no había acontecido en esos once años. Además citan un instrumento internacional.
- c) Expresamente aceptan que la seguridad pública es un derecho fundamental.
- d) Informan a la opinión pública su intención de tomar una serie de medidas que contribuyan a superar este grave problema. Esa intención es más que bienvenida.

Como se dice, más vale tarde que nunca. El liderazgo de esas acciones lo toma la CNDH, como debe ser, por constituir el organismo que cuenta con mayores recursos humanos y financieros, y por ser la Comisión un organismo con presencia nacional, como su propio nombre lo indica, además de haber sido hasta ahora omisa respecto a esta responsabilidad.

No obstante, también existen aspectos preocupantes:

- a) Se manifiesta que es un Acuerdo de Unidad, y el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal manifestó que no fue invitado a la reunión, quizá por razones ideológicas, ni a suscribir el Acuerdo, y se creó una polémica pública al respecto entre los presidentes de esas dos

- Comisiones.³⁶ Asimismo, en el desplegado no aparecieron las firmas de otros dos presidentes de esos organismos. Entonces ¿de qué unidad se está hablando?
- b) El seguimiento y evaluación de esos 75 compromisos le corresponde a las organizaciones sociales que han venido luchando por la seguridad pública. Empero, ¿la CNDH dice que también va a realizar esa labor?
- c) ¿Qué va a pasar si la evaluación de los *Ombudsmen*, específicamente de la CNDH, es diversa a la de las organizaciones sociales? Por ejemplo, estas últimas perciben proclividad de la CNDH hacia las autoridades o, por el contrario, resulta más papista que el papa por remordimiento o para lavar omisiones pasadas.
- d) Las organizaciones sociales invitaron y desean que el seguimiento y la evaluación los realicen instituciones académicas.³⁷ Cuando menos hasta ahora no se ha invitado a la CNDH a pesar de su desplegado. Todo indica que no goza de la total confianza de las organizaciones sociales.
- e) El presidente de la CNDH firmó el Acuerdo Nacional. Él es un funcionario público que goza de autonomía funcional, pero que es responsable ante la sociedad. Los reclamos sociales son también para él, quien debe cumplir los compromisos que asume en el Acuerdo Nacional y en su desplegado. En consecuencia, la CNDH, en este punto específico, debe ser evaluada, no evaluadora. Parece que la finalidad es: para no ser evaluada me autoproclamo evaluadora.
- f) La CNDH se quiere convertir en juez y parte. Conoce todas las omisiones en que ha incurrido respecto a este grave

³⁶ Saúl, Lilia y Martínez, Marco A., “Defensores peleoneros”, *El Centro*, México, año 2, núm. 548, 4 de septiembre de 2008, p. 9. Nieto, Francisco, “La novela de los Ombudsmen”, *El Centro*, México, año 2, núm. 549, 5 de septiembre de 2008, p. 9. Fierro, Juan Omar, “Y las mujeres lo llaman misógino”, *El Centro*, México, año 2, núm. 549, 5 de septiembre de 2008, p. 9.

³⁷ Huerta, César, “Muestra el drama de Ciudad Juárez”, *El Universal*, 5 de septiembre de 2008, p. A15.

problema. Se declara evaluadora para no rendir cuentas y evadir sus responsabilidades. Pocas situaciones dañan más a un *ombudsman* que el oportunismo político.

- g) Resulta surrealista que el presidente de la CNDH ponga fecha para que los funcionarios que no cumplan los mencionados compromisos presenten su renuncia y él no se incluya, cuando él es también un *funcionario* que ha estado en esa responsabilidad ya casi nueve años, y ha sido omiso, por la razón que sea, en proteger y defender *realmente* el derecho humano de la seguridad pública. Él es parte del grave problema que vivimos. Al respecto, tiene una enorme responsabilidad por omisión. Ojalá ahora contribuya a su solución.

Considero que para la fecha que señaló, las ONG'S deben presentar una evaluación de las acciones de la CNDH, mismas a las que se comprometió en su desplegado. La sociedad puede, y debe, pedirle cuentas y responsabilidades a un *ombudsman*. Ningún organismo público debe estar exento de la rendición de cuentas (38).

Rechazo tajantemente la nueva filosofía u ocurrencia del *ombudsman* nacional: me convierto en evaluador para no ser evaluado.

D. La CNDH tiene una responsabilidad jurídica, moral e histórica, que no puede eludir. Reitero, ineludiblemente habrá de ser evaluada por la sociedad, a través de las ONG'S de derechos humanos.

IX. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

A. Las ONG'S de derechos humanos las contemplo un poco pasivas. Ante las dificultades por las que está transitando el sistema nacional no-jurisdiccional de los derechos humanos, no han podido, aunque algunas lo han intentado, crear conciencia en la sociedad, que tiene el derecho de recibir los beneficios que deben derivarse de la institución del *ombudsman criollo*, de los problemas actuales que afligen a ese sistema no-jurisdiccional.

Desde luego, existen algunas ONG'S muy activas y que realizan espléndidamente sus labores y cumplen con sus finalidades. No puedo dejar de expresar que tengo dudas de que actualmente constituyan la mayoría.

Anhelo verlas de nueva cuenta como las conocí hace muchos años, con fortaleza singular, con mística inagotable, en pie de lucha. El momento de México las necesita. Hay que apoyar y colaborar con el *ombudsman* en sus labores, pero cuando sea necesario hay que criticar positivamente. Asimismo, denunciar cualquier probable desviación en las funciones, irresponsabilidad o corrupción.

Las ONG'S tienen un papel muy importante que desempeñar y lo deben seguir cumpliendo sin desmayo alguno.

B. Soy optimista. El sistema nacional no-jurisdiccional de defensa de los derechos humanos puede y debe superar los problemas actuales que lo debilitan e impiden que cumpla sus funciones con plenitud. Reitero, existen Comisiones que están trabajando bien o muy bien.

Dicho sistema nacional se puede fortalecer con las siguientes medidas o actitudes:

Transparencia en su funcionamiento. Debe ser un ejemplo de respeto al artículo 6o. constitucional en relación con el derecho de acceso a la información pública.

Vigorizar el desempeño de sus funciones primordiales, entre las que destaca la expedición de recomendaciones y el seguimiento de su cumplimiento.

Realización total de las atribuciones de los Consejos Consultivos. Si es necesaria alguna reforma legal al respecto, que se efectúe.

Cuidado especial al momento de la designación de los *ombudsmen*. Deben tener experiencia, estar comprometidos y creer en la causa de los derechos humanos. No es un cargo burocrático más. A los *ombudsmen* deben adornarles las virtudes de capacidad, valentía, honradez, congruencia y lealtad infinita a la causa de los derechos humanos.

Creación real, no ficticia, del servicio civil de carrera, especialmente de los visitadores adjuntos, quienes deben gozar de autonomía técnica y a quienes hay que garantizarles el nombramiento por concurso abierto de oposición, estabilidad, ascensos por concursos de mérito, remuneración, adscripción y sistema de responsabilidades. Las recomendaciones son deducciones lógico-jurídicas de las pruebas que obran en el expediente. El visitador adjunto no puede recibir instrucciones contrarias a las pruebas. De aquí la importancia de su autonomía técnica.

Austeridad en el manejo de los recursos financieros. La autonomía del *ombudsman* no implica irresponsabilidad. Deben realizarse auditorías de fondo por los órganos de fiscalización. Quien nada debe nada teme. En este aspecto, las oficinas del *ombudsman* deben ser, y así tiene que ser, casas de cristal. Recuérdese que su autoridad es únicamente moral y si ésta se deteriora, resulta imposible que pueda cumplir con su función.

Las comisiones respectivas de los Congresos tienen que respetar la autonomía e independencia de los *ombudsmen*. Apoyarlos frente a sus enemigos institucionales y tradicionales, pero no descuidarlos, sino pedirles información, preguntarles e interpelarlos cuantas veces sea necesario. La reforma reciente al artículo 93 constitucional establece las bases de esta atribución. Los pesos y contrapesos, la labor de control, de información y transparencia son indispensables en cualquier sistema democrático, incluido los *ombudsmen*.

Las ONG'S deben reactivarse en su labor civil en beneficio de la causa de los derechos humanos. Jamás recibir apoyos económicos de los *ombudsmen*. Respeto mutuo amplio. Cada uno cumple con funciones diversas que confluyen en la misma causa y objetivo: una mejor defensa y protección de los derechos humanos.

Es posible llevar a cabo las sugerencias que expongo. Sólo se necesita voluntad política y más voluntad política, aunada a gran amor y entrega a la causa de los derechos humanos. Creer y dedicarse a ella con plenitud, con abnegación, sin titubeo alguno.

X. BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, John M., *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*, México, Siglo XXI-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007.
- AGUILAR CUEVAS, Magdalena, *El defensor del ciudadano (Ombudsman)*, México, UNAM-CNDH, 1991.
- AGUILAR DE LUQUE, Luis y ELVIRA PERALES, Ascensión, “Intervención del Defensor del Pueblo en procedimientos jurisdiccionales”, *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Problemas y perspectivas*, Madrid, Universidad Carlos III, 1992.
- ÁLVAREZ, Roberto, “Síntesis del Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos correspondiente al ejercicio de 2007, que se presenta a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la Organización de los Estados Americanos”, *Informe Anual 2004, Publicaciones/Discursos*, Washington, D.C., Corte Interamericana de Derechos Humanos, 3 de abril de 2005.
- ANDRADE, Julián, *Asesinato de un cardenal. Ganancia de pescadores*, México, Nuevo Siglo. Aguilar, 2002.
- ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M., *El ombudsman y la protección de los derechos humanos*, México, Porrúa, 1992.
- ASTUDILLO, César y CARBONELL, Miguel, *Las comisiones de derechos humanos y la acción de inconstitucionalidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007.
- BOREA, Alberto, “Exposición ante la Asamblea de la Organización de los Estados Americanos (OEA)”, *Informe Anual 2004, Publicaciones/Discursos*, Washington, D.C., Corte Interamericana de Derechos Humanos, 14 de abril de 2005, Fuente electrónica: http://www.corteidh.or.cr/docs/discursos/medina_03_04_08.pdf.
- CAPPELLETTI, Mauro, *The Judicial Process in Comparative Perspective*, Oxford, Clarendon Press, Oxford University Press, 1989.
- CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, UNAM y CNDH, 2004.
- CARPISO, Jorge, “La interpretación constitucional en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año IV, núm. 12, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1971.

- , *Un año en la procuración de justicia: 1993*, México, Porrúa-PGR, 1994.
- , “Reformas constitucionales al Ministerio Público y la creación de un sistema nacional de seguridad pública”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 82, t. XXVIII, México, UNAM, 1995.
- , “Derechos Humanos y procuración de justicia”, *Nexos*, México, núm. 251, noviembre de 1998.
- , *La Constitución mexicana de 1917*, 13a. ed., México, Porrúa, 2002.
- , *Derechos Humanos y Ombudsman*, 3a. ed., México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003.
- , “Principales diferencias entre el *ombudsman* español y el mexicano”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 7, 2003.
- , *Temas constitucionales*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003.
- , *Propuestas sobre el Ministerio Público y la función de investigación de la Suprema Corte*, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2005.
- , *Algunas reflexiones constitucionales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007.
- , “La reforma del Estado en 2007 y 2008”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 19, 2008.
- , “La moral pública en México”, *Voz y voto*, México, núm. 181, 2008.
- , “El sistema nacional no-jurisdiccional de defensa de los derechos humanos en México: algunas preocupaciones”, *Anuario de Derechos Humanos*, vol. 10, Madrid, 2009.
- CASSIN, René, “Les droits de l’homme”, *Recueil des Cours*, Leyden, Holanda, Academie de Droit International, vol. 140, 1974.
- COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Segundo Informe Semestral. Diciembre 1990-Junio 1991*, México, CNDH, 1991.
- , *Tercer Informe Semestral. Junio-Diciembre de 1991*, México, CNDH, 1991.

- , *Principales actividades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos durante su quinto semestre de existencia. Junio-Noviembre 1992*, México, CNDH, 1992.
- , *Dos años y medio en cifras. Junio 1990-Noviembre 1992*, México, CNDH, 1992.
- , *Cuarto Informe Semestral. Diciembre de 1991- Junio de 1992*, México, CNDH, 1992.
- , *Comunicado de prensa CGCP/131/08*, del 24 de agosto de 2008, www.cndh.org.mx.
- , *Precisiones al documento denominado La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México / Una evaluación crítica / Human Rights Watch*, México, CNDH, 2008.
- CORZO SOSA, Edgar, “La justicia constitucional en México”, *Justicia constitucional comparada*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, 1993.
- FAVOREU, Louis, *Los tribunales constitucionales*, Barcelona, Ariel, 1994.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Ensayos sobre derecho procesal constitucional*, México, Porrúa-CNDH, 2004.
- (coord.), *Interpretación constitucional*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2005, t. I.
- FIERRO, Juan Omar, “Y las mujeres lo llaman misógino”, *El Centro*, México, año 2, núm. 549, 5 de septiembre de 2008.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional (1940-1965)*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1968.
- , “Algunos aspectos de la interpretación constitucional en el ordenamiento mexicano”, *Revista Jurídica Veracruzana*, Xalapa, Órgano del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz, núm. 4, 1970.
- , *Protección jurídica de los derechos humanos. Estudios comparativos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1999.
- y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 5a. ed., México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007.

- GELLHORN, Walter, *Ombudsmen and Others*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1996.
- GIL OLMOS, José, “¿Tú le crees a Soberanes? Yo tampoco”, *Proceso*, México, 30 de mayo de 2007, <http://www.proceso.com.mx/rv/modHome/detalleExclusiva/51116>.
- GROS ESPIELL, Héctor, *Estudios sobre derechos humanos II*, Madrid, Civitas, 1988.
- GUASTINI, Ricardo, *Estudios de teoría constitucional*, México, UNAM-Fontamara, 2001.
- HUERTA, César, “Muestra el drama de Ciudad Juárez”, *El Universal*, 5 de septiembre de 2008.
- HUMAN RIGHTS WATCH, *La CNDH de México / Una evaluación crítica*, s/l, Human Rights Watch, 2007, http://hrw.org/spanish/reports/2008/mexico0208/1.htm#_Toc189372653.
- JELLINEK, Jorge, *La declaración de los derechos del hombre y el ciudadano*, México, Nueva España, s/f.
- LETOWSKA, Ewa, “The Polish Ombudsman: the Commissioner for the Protection of Civil Rights”, *International and Comparative Law Quarterly*, Londres, vol. 39, part I, 1990.
- LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio y ARELLANO, David, *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, México, IFAI-CIDE-UNAM, 2008.
- MADRAZO, Jorge, *El Ombudsman criollo*. Discurso de ingreso a la Academia Mexicana de Derechos Humanos, México, Academia Mexicana de Derechos Humanos-CNDH, 1996.
- MARTÍNEZ CABALLO, Nurit, “Pide SEP a IFAI proteger dato sobre abuso sexual”, *El Universal*, México, año 91, núm. 33,189, 5 de septiembre de 2008.
- MONROY, Paulina, “Fortuna. Negocios y finanzas. CNDH y Profeco, agravio a consumidores”, pp. 1-11, http://www.atalaya.itam.mx/docs/notas%20prensa%202008/Fortuna_CNDH_y_Profeco_agravio_a_consumidores.pdf.
- MORBIDELLI, G., “Introduzione al diritto e all’ interpretazione”, en MORBIDELLI, G. *et al.*, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Bolonia, Monduzzi Editore, 1995.

- MORENO, José Juan, “Conflictos entre principios constitucionales”, en CARBONELL, Miguel (ed.), *Neoconstitucionalismo (s)*, Madrid, Trotta-UNAM, 2003.
- NIETO, Francisco, “La novela de los Ombudsman”, *El Centro*, México, año 2, núm. 549, 5 de septiembre de 2008.
- OFICINA DE LA ALTA COMISIONADA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*, México, OCNUDH, 2004.
- PRIETO SANCHÍS, Luis, “Neoconstitucionalismo y ponderación judicial”, en CARBONELL, Miguel (ed.), *Neoconstitucionalismo (s)*, Madrid, Trotta-UNAM, 2003.
- RADCLIFFE, Charles, “Fondos y Presupuestos”, *Naciones Unidas/ Derechos Humanos*, Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2009, Fuente electrónica: <http://www.ohchr.org/SP/AboutUs/Pages/FundingBudget.aspx>.
- SANDOVAL VARGAS, Graciela y CORZO SOSA, Edgar, *Criterios jurídicos de las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (1990-2005)*, México, UNAM-CNDH, 2006.
- SÁNCHEZ VIAMONTE, Carlos, *Los derechos del hombre en la Revolución francesa*, México, Facultad de Derecho, UNAM, 1956.
- SARRE, Miguel (coord.), “Programa Atalaya”, *Global Challenges*, John D. y Catherine T. Macarthur Foundation, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 2 de diciembre de 2002, http://www.atalaya.itam.mx/docs/objetivos/Proyecto_Atalaya_2003-2006.pdf.
- SAÚL, Lilia y MARTÍNEZ, Marco A., “Defensores peleoneros”, *El Centro*, México, año 2, núm. 548, 4 de septiembre de 2008.
- VERDROSS, Alfred, *La filosofía del derecho del mundo occidental*, México, UNAM, 1962.
- TRANSPARENCIA CNDH, “Presupuesto asignado y ejercido”, *Comisión Nacional De Derechos Humanos/México*, México, D. F., 2008, Fuente electrónica: <http://www.atalaya.itam.mx/index.html> y <http://www.atalaya.itam.mx/acceso.html>.