

Revista de Administración Pública

**La Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
Organismo Constitucional Autónomo.
Aspectos administrativos.**

Gerardo Gil Valdivia*

Presentación

El objeto de este trabajo es analizar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), organismo constitucional autónomo, desde la perspectiva de su estructura administrativa actual para lograr que actúe con mayor eficacia y eficiencia.

La CNDH se constituyó hace 25 años, como parte del esfuerzo del Estado mexicano por construir un Estado democrático de Derecho. Esta institución ha evolucionado desde su creación como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación para convertirse más tarde en organismo descentralizado. Posteriormente, en virtud de la reforma constitucional de 1999 pasó a ser un organismo autónomo previsto en la Carta Magna y se ha visto paulatinamente fortalecido por reformas a la norma suprema en 2006 y en 2011.

Asimismo, en paralelo a la creación de la CNDH, se fueron estableciendo organismos públicos de protección a los Derechos Humanos en las entidades federativas. Así, en tanto la CNDH tiene en principio

* Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Realizó estudios de posgrado en materia de Derecho y Política Fiscal (*International Tax Program*) en la Universidad de Harvard.

Ha sido Investigador de Tiempo Completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, profesor y conferencista en universidades en México y en el extranjero; funcionario de Nacional Financiera, Director-Presidente de Latinequip, S.A., y Director General de Mexpetrol, S.A. de C.V. (consorcio petrolero internacional). También colaboró en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), institución en la que ocupó varios cargos, incluido el de Secretario Ejecutivo. Es autor de varios libros y artículos académicos sobre temas de Derecho, energía, desarrollo sustentable y derechos humanos. Ha sido Director Ejecutivo del Centro Tepoztlán. Es miembro del Club de Roma y Presidente de la Sección Mexicana del Club de Roma, así como Vicepresidente de la Fundación *Javier Barros Sierra*.

competencia para conocer de las acciones u omisiones de las autoridades administrativas de carácter federal, los organismos estatales cumplen una función similar en sus esferas de trabajo, esto es en relación con las autoridades estatales y municipales. De esta forma México ha articulado el sistema no jurisdiccional de defensa de los derechos humanos más grande del mundo.

En este trabajo se presenta un panorama general de la evolución de los aspectos administrativos de la CNDH. Para mayor claridad se presentan los orígenes de la figura del Ombudsman y el posterior surgimiento de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. De igual forma, se destaca la importancia que el tema de la defensa y promoción de los derechos y las libertades fundamentales ha tenido en México; se refiere la evolución administrativa que ha tenido la CNDH y posteriormente se efectúan algunas propuestas para lograr una mayor eficacia y eficiencia de esta institución en la promoción, defensa y protección de los derechos humanos en México.

1) El origen

Los órganos de defensa de los derechos humanos se identifican en su origen con la figura del Ombudsman. Desde un punto de vista genérico, de acuerdo con el Profesor Donald C. Rowat¹, la figura del Ombudsman tiene tres características:

- a) Es un funcionario autónomo sin vinculación con los partidos, pero que depende de una manera flexible en la mayor parte de los casos del órgano legislativo, aunque también se le puede ubicar en la esfera del Ejecutivo; que normalmente está regulada por los textos constitucionales y que tiene como función la fiscalización de la administración;
- b) Conoce de quejas específicas del público, planteadas directa o indirectamente contra la injusticia y la defectuosa actividad de las autoridades administrativas, y
- c) Posee la facultad de investigar, criticar y publicar, pero no la de revocar o anular, los actos de las propias autoridades administrativas.

La institución del Ombudsman nació en Suecia. Los orígenes provienen del Derecho constitucional sueco, ya que se considera que surgió en la Ley constitucional del 6 de junio de 1809 sobre la forma de gobierno. Sin embargo, se señalan antecedentes que se remontan al Canciller de Justicia establecido por la Corona en el siglo XVIII como representante del rey para vigilar a los funcionarios administrativos.

¹ Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. Universidad Nacional Autónoma de México. México. Editorial Porrúa. 2010.

Esta institución se extendió a otros países escandinavos, si bien, asumiendo distintas modalidades. En Finlandia, al obtener su independencia de Rusia en 1919, la Constitución del 17 de julio estableció un Ombudsman. En Dinamarca se constituyó en 1953 con sus propias características, aunque siguió en diversos aspectos al modelo sueco y el esquema finlandés. Lo mismo sucedió en Noruega, pero es importante resaltar que en cada país, si bien se siguió el modelo sueco, se implementó y evolucionó según sus propias características y tradiciones jurídicas e institucionales.

Los países de la Commonwealth también establecieron la institución del Ombudsman. El primero fue Nueva Zelanda que aprobó *The Parliamentary Commissions Act* en 1962, que fue posteriormente modificado y más tarde sustituido por el *Ombudsman Act* de 1975. En Gran Bretaña el Ombudsman se estableció un 1967; en Australia, país con estructura territorial federal, se introdujo a nivel estatal en 1972. Instituciones semejantes existen en Canadá e Israel.

En cuanto a Europa continental, el Ombudsman escandinavo ha influido para la creación de instituciones similares si bien con aspectos peculiares en el derecho europeo continental. Entre ellos está el comisionado parlamentario para las fuerzas armadas en la entonces República Federal Alemana. También se estableció un comisionado para la protección de los derechos de los ciudadanos en el Estado de Renania Palatinado; el médiateur de Francia; los defensores cívicos en las regiones italianas de Toscana y Liguria, y el comisionado de Zúrich².

En el transcurso de las últimas décadas como consecuencia del fortalecimiento del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del desarrollo del tema en el marco de las Naciones Unidas, se han creado en numerosos países instituciones nacionales de derechos humanos (INDH). De esta forma, por una parte existe la figura del Ombudsman derivada de la tradición escandinava y que se ha desarrollado principalmente en varios países de la Commonwealth; y por la otra, Estados nacionales en los que se han establecido instituciones con funciones similares a las del Ombudsman pero con atribuciones más amplias que son precisamente las INDH.

Es el caso de las INDH de México, España, la mayor parte de los países iberoamericanos, así como en numerosos países en África, Asia, en algunos Estados europeos y en Australia. Es más, hay países en los que coexiste la figura del Ombudsman, generalmente para la supervisión de determinadas autoridades administrativas con la Institución Nacional de los Derechos Humanos, la cual tiene funciones más generales. Es el caso de la República de Irlanda, Dinamarca y Australia, entre otros. Sin embargo, en la literatura política se siguen empleando los nombres

² *Op cit.* Héctor Fix-Zamudio.

de estas instituciones en forma indistinta. En la práctica, existe una organización mundial que agrupa al Ombudsman de origen escandinavo y de la tradición jurídica británica y otra, que es el Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, que es una Asociación Civil constituida bajo la legislación suiza, con sede en Ginebra y auspiciada por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Esta última, como su nombre lo indica agrupa a todas las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.

De igual forma, existe una organización regional denominada la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO) que agrupa a las INDH de España, Portugal y Andorra, así como a las instituciones de casi todos los países iberoamericanos. Ninguna de las instituciones que forman parte de la FIO se denomina Ombudsman, pero si la Federación que las agrupa.

Además, a la FIO no pertenece ninguna institución denominada Ombudsman de las que existen en el Caribe de origen británico u holandés. En suma, en la realidad contemporánea existen instituciones denominadas Ombudsman en los países escandinavos, así como en varios países de tradición jurídica británica. Son instituciones que vigilan el desempeño, apegado a la legalidad, de la administración pública en general o en aspectos específicos de ésta. Por otra parte, existen instituciones nacionales y estatales o provinciales de derechos humanos. Estas instituciones se han establecido en las últimas décadas y tienen la influencia del movimiento surgido a raíz de la creación de la Organización de las Naciones Unidas y del moderno Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En esta corriente se ubica la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México. Nuestra CNDH, así como otras instituciones similares, desarrolla todas las funciones que tienen las oficinas del Ombudsman, pero cuenta con otras más.

2) La protección de los derechos y las libertades fundamentales en México

En México ha existido una preocupación política fundamental por la protección y defensa de los derechos y de las libertades de las personas que se ha expresado desde el inicio del movimiento de independencia a través de múltiples expresiones³. Un ejemplo en este sentido fue el *Decreto de Abolición de la Esclavitud* emitido por Miguel Hidalgo en 1811. En este mismo sentido, están también, los *Sentimientos de la Nación* y la *Constitución de Apatzingán* inspirados por el pensamiento de José María Morelos y Pavón. Pero más allá de estos ejemplos, está el propio movimiento independentista en sí mismo, que buscó desde su inicio la recuperación de la dignidad y de las libertades políticas fundamentales para

³ Felipe Tena Ramírez. *Derecho Constitucional Mexicano*. México. Editorial Porrúa. 2004. Trigésima Sexta Edición.

los habitantes de la naciente nación mexicana. En esta tradición libertaria se inscribe también la *Constitución de 1824* de carácter federalista, expresión del liberalismo político decimonónico. También, en este sentido se debe ubicar la creación del *Juicio de Amparo*, el instrumento procesal creado por los juristas mexicanos Mariano Otero y Manuel Crescencio Rejón para proteger los derechos de las personas.

Otro ejemplo de la preocupación histórica que ha existido en México por la protección de la dignidad de las personas se expresa en la *Constitución de 1857*, la cual establecía en su Artículo Primero que los “Derechos del Hombre” eran la base de las instituciones sociales. Asimismo, en esta evolución es necesario referir la *Constitución de 1917*, la cual es precursora del pensamiento político del siglo xx, ya que establece, por una parte, el respeto a los derechos y libertades individuales que ya consignaba la *Constitución de 1857*, y por la otra introduce por primera vez en la esfera constitucional en el mundo los derechos sociales, por mencionar sólo algunos de los grandes rasgos de la evolución del Derecho mexicano en torno a los derechos y libertades fundamentales de las personas tanto en su esfera individual, como social.

3) El ámbito internacional

En cuanto al ámbito internacional, una de las influencias globales más importantes ha sido la del Derecho Internacional de los Derechos Humanos contemporáneo. Este movimiento jurídico-político surge en su versión contemporánea a raíz del término de la Segunda Guerra Mundial y más específicamente como consecuencia de la fundación de la Organización de las Naciones Unidas en 1945. Esto es, este movimiento jurídico-político emerge como consecuencia de los violentos excesos cometidos durante esa guerra que privó de la vida a decenas de millones de personas, la mayoría de ellas de la población civil, en la que sucedieron genocidios como el *Holocausto*. Así, en ese contexto se emitió la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* aprobada por la Asamblea General de la ONU en 1948. A partir de esta declaración surgieron una serie de Pactos, Tratados e instrumentos internacionales que conformaron un nuevo marco normativo global como el *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos* y el *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, a los cuales les han seguido numerosos instrumentos jurídicos en la materia, que al ser suscritos por los Estados nacionales, han permitido la creación de toda una estructura normativa internacional en materia de Derechos Humanos.

Actualmente, el tema de los Derechos Humanos forma parte de la agenda política e institucional internacional. En el esquema de las Naciones Unidas existe el Consejo de Derechos Humanos, así como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

que cuenta con una representación en México. Asimismo, nuestro país aceptó voluntariamente ser objeto del Examen Periódico Universal el cual se efectúa cada cuatro años. De esta forma, México envió un claro mensaje a la comunidad internacional representada en la ONU de su compromiso por la vigencia y promoción de los Derechos Humanos.

Además, México como miembro de la Organización de los Estados Americanos (OEA) reconoce la competencia, tanto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En suma, México se ha incorporado plenamente en el marco normativo internacional de promoción, defensa y protección de los Derechos Humanos⁴.

4) Constitución y evolución de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

El tema de los Derechos Humanos se estudiaba en México a nivel académico, fue tratado tanto por distinguidos constitucionalistas como internacionalistas, pero también, específicamente varios juristas quienes habían elaborado diversos estudios sobre la materia o analizado el tema en obras relacionadas. Uno de ellos fue Luis Recasens Siches, Filósofo del Derecho y Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

También, escribió sobre el tema Antonio Carrillo Flores, distinguido jurista especializado en Derecho Administrativo. Carrillo Flores, además de haber sido un destacado servidor público, fue fundador del INAP. En su vasta trayectoria profesional entre muchos otros cargos, fue Titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Asimismo, fue Embajador de México en los Estados Unidos de América y años más tarde ante la Unión Soviética. Derivado de su amplia trayectoria internacional, tuvo un vasto contacto con el tema de los Derechos Humanos lo cual le permitió escribir sobre la materia⁵.

Pero fue sin duda Héctor Fix Zamudio quien estudió sistemáticamente el tema de los Derechos Humanos, desde el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Este estudio lo efectuó desde la perspectiva del Derecho comparado y tanto en el ámbito procesal como en el constitucional. Como Director del Instituto impulsó el tema y formó a varios investigadores en la materia.

⁴ Naciones Unidas. *Derecho Internacional de los Derechos Humanos: Normativa, jurisprudencia y doctrina de los Sistemas Universal e Interamericano*. Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

⁵ Antonio Carrillo Flores. *La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos*. México. Editorial Porrúa. 1981.

En cuanto a la evolución administrativa, en 1988 se creó la Dirección de Derechos Humanos en la Secretaría de Gobernación a cargo del Embajador Luis Ortiz Monasterio, la cual más tarde pasó a ser Dirección General. En 1990 se constituyó la Comisión Nacional de (los) Derechos Humanos como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y más tarde, se transformó su estructura para ser un organismo descentralizado. A raíz de su creación, el grupo directivo estuvo integrado por Jorge Carpizo, Luis Ortiz Monasterio y Rosario Green. Más tarde presidieron la CNDH Jorge Madrazo, Mireille Rocatti, José Luis Soberanes, Raúl Plascencia y Luis Raúl González Pérez. Desde su constitución, la competencia de la CNDH fue para conocer de actos u omisiones de autoridades administrativas federales. En un primer momento las excepciones a su ámbito de acción fueron las cuestiones laborales, electorales y del Poder Judicial de la Federación. Como se describe posteriormente, esta competencia se ha ampliado.

En 1999 se efectuó una reforma constitucional que fortaleció a la CNDH confiriéndole el carácter de organismo constitucional autónomo. En virtud de esta reforma se estableció como facultad del Senado la elección del Presidente de la Comisión y de los miembros del Consejo Consultivo.

Se determinó que ambas elecciones deben realizarse por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara Alta, o en sus recesos, por los legisladores presentes de la Comisión Permanente con una votación similar.

Asimismo, se determinó que el Presidente de la Comisión deberá durar en su encargo cinco años pudiendo ser reelecto una sola vez y que sólo puede ser removido mediante juicio político, conforme lo establece el Título Cuarto de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

El Presidente de la Comisión debe rendir un Informe Anual a los Poderes de la Unión y comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos de la Ley. Este cambio constitucional fue muy significativo, ya que al otorgarle a la CNDH el carácter de un órgano constitucional autónomo se asegura la independencia política de la Comisión al no depender de ninguno de los Poderes de la Unión, con personalidad jurídica y patrimonio propios, pues al no existir subordinación a ningún interés de los Poderes de la Unión, de los partidos políticos y de otros factores de poder, puede avocarse al cumplimiento de su función principal que consiste en la protección y defensa de los derechos humanos de todos los habitantes de México.

Más tarde, por reforma constitucional del 14 de septiembre del 2006 se amplió el conjunto de funciones de la CNDH para que pueda interponer la acción de inconstitucionalidad, la cual es un instrumento procesal para anular leyes o normas que atenten contra la norma constitucional, por

la que resulta coherente que se conceda tal facultad a la Comisión en materia de Derechos Humanos.

Desde el punto de vista del Derecho comparado esta facultad se ha concedido también a organismos equivalentes. Esta facultad está contenida en el inciso g), de la fracción II del Artículo 105 constitucional.

Así, el Artículo 105 de la norma suprema determina que: “*La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria de los asuntos siguientes:*

- II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto planear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.*

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma por:

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

5) La Reforma Constitucional en Derechos Humanos de 2011

La reforma constitucional en Derechos Humanos del 10 de junio del 2011 es la más trascendente de las modificaciones que se han efectuado a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* desde su promulgación el 5 de febrero de 1917. Lo es porque cambia el paradigma del Estado mexicano, lo que equivale a decir que modifica el sistema jurídico del país al poner a la promoción y respecto a la dignidad de las personas como el objeto final del mismo. Este propósito se expresa a través del objetivo de lograr la plena vigencia de los Derechos Humanos en México. Esta reforma constitucional, es el resultado de los esfuerzos del Estado mexicano en la materia y resume tanto la tradición jurídica del país, como la influencia y recepción del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Esta reforma constitucional tiene como eje fundamental el Artículo Primero de la norma suprema, el cual establece que: *“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los Derechos Humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales en los que el Estado mexicano sea parte”*. De esta forma se incorpora en beneficio de todas las personas que se encuentren en el territorio nacional la protección que establece nuestra legislación, así como la que está contenida en los Tratados Internacionales en los que México sea parte. Así, se establece el llamado principio *“Pro Personae”*, al determinar el propio Artículo Primero que las normas relativas a los Derechos Humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los Tratados Internacionales favoreciendo en todo tiempo a las personas *“la protección más amplia”*.

También señala el Artículo Primero Constitucional que: *“Todas las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de: promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”*.

En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los Derechos Humanos. Además, se señala que queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o racial, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana. En suma, este artículo marca un cambio de paradigma en el sistema jurídico mexicano, como se refirió al establecer a la persona humana como centro y objeto final de dicho sistema. Así, es el individuo y su dignidad el valor fundamental del Estado mexicano.

6) Las características básicas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Es conveniente examinar las características básicas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como órgano constitucional autónomo.

a) Fundamento constitucional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

De acuerdo al Apartado B del Artículo 102 constitucional, precepto incorporado el 13 de septiembre de 1999 a la norma suprema, el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, las que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza

administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación que violen estos derechos.

El párrafo cuarto señala que: *“el organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos, contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios”*.

Como se señaló, esta disposición es del 13 de septiembre de 1999 cuando se le dio a la CNDH el rango de órgano constitucional y da las bases tanto para la CNDH como para los organismos de protección de los derechos humanos de los estados. Con base en este fundamento constitucional y con el transcurso de los años, se ha articulado el sistema no jurisdiccional de defensa y protección de los derechos humanos más grande del mundo. Sin embargo, de la misma manera ha crecido la complejidad de esta materia en México. Ahora, el reto político y administrativo es cómo convertir a este sistema en uno altamente eficaz y eficiente para lograr que éste contribuya a la creación de un auténtico y eficaz Estado democrático de Derecho.

Asimismo, esta disposición vista a la luz de la reforma constitucional del 2011 queda claro que la protección que en materia de derechos humanos ampara el orden jurídico mexicano comprende el contenido de los Tratados e instrumentos internacionales de los que México es parte.

En cuanto a la competencia, también de acuerdo a la reforma del 2011, ésta es para conocer actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público con excepción de los del Poder Judicial de la Federación que violen estos derechos.

b) La eficacia de las recomendaciones.

Estos organismos, determina el párrafo segundo del Apartado B: *“formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas”*. Añade que: *“todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que presenten estos organismos”*. Asimismo, en esta reforma (2011) se le da mayor eficacia a las recomendaciones de la CNDH y de los organismos públicos estatales de protección y defensa de los derechos humanos, ya que determina que: *“Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para*

que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa”.

Añade el tercer párrafo que: *“estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales o jurisdiccionales.* Esto es, se suprimió la materia laboral de las limitaciones que tenía la CNDH en su ámbito de competencia.

En cuanto a la autonomía de los organismos estatales, se establece que: *“las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos”.*

c) El Consejo Consultivo.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez Consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión con la misma votación calificada. Además, se establece que anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

d) El Presidente de la CNDH.

El Presidente de la CNDH lo es también del Consejo Consultivo y debe ser elegido en los mismos términos. La misma disposición establece, como se señaló, que durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de la Constitución, referente a las responsabilidades de los servidores públicos.

La elección del Presidente de la CNDH, así como de los integrantes del Consejo Consultivo y de titulares de los órganos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública que deberá ser transparente en los términos y condiciones que determine la ley.

e) La responsabilidad de la CNDH.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es una institución de relativa reciente creación. En 2015 cumplió 25 años de existencia. Se trata de un tiempo relativamente corto desde la perspectiva de la vida de una institución. Sin embargo, es un tiempo suficiente desde el punto de vista administrativo para corregir fallas internas.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene una responsabilidad fundamental en el proceso de construcción y consolidación de un esquema de Estado democrático de Derecho. Por eso es necesario optimizar su eficacia y su eficiencia. Para lograrlo, debe promover, además de su trabajo cotidiano de defensa y protección de los derechos humanos, una profunda transformación de la cultura jurídica y política en el país, tanto a nivel de las autoridades y los servidores públicos en todos los órdenes de gobierno y en todos los ámbitos de competencia del Estado, como entre los gobernados. La percepción que se ha tenido para lograr la mayor eficacia y eficiencia de la CNDH ha sido que se consolide un órgano constitucional autónomo de carácter personal, con amplias facultades para el manejo interno de la institución. Ésta es una posición correcta, pero se corre el riesgo de que una institución tan importante en el presente y el futuro del país funcione al ritmo y en el sentido que le establezca un presidente adecuado o no. En el caso de que el presidente en turno de la CNDH tenga algún tipo de falla no hay forma efectiva de corregir sus errores, ya que la única forma de removerlo es a través del juicio político, por causas graves.

Es claro también que otros organismos autónomos cuando han tenido una conducción colegiada han sido verdaderos desastres. Sin embargo, hay fórmulas para que la CNDH, si bien se mantenga bajo un mando unipersonal, se establezcan los necesarios contrapesos internos que garanticen optimizar su operación.

f) Fortalecimiento de la institución.

Una reforma administrativa para mejorar los mecanismos de control *ex ante* es que la designación del titular del Órgano Interno de Control de la CNDH sea realizada por la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados. Es claro que una institución con las importantes responsabilidades de la Comisión Nacional debe ser ejemplar en la transparencia y la rendición de cuentas.

Otra de las medidas más importantes es fortalecer las funciones del Consejo Consultivo. Sus integrantes son elegidos con los mismos requisitos que el Presidente del organismo, esto es, por los votos de las dos terceras partes de los senadores presentes o en su caso de la Comisión Permanente. En consecuencia, sin intervenir en la conducción operativa del Instituto, además de opinar sobre los asuntos más relevantes, como sucede ahora, deberían aprobar, a propuesta del Presidente de la CNDH a todo el primer nivel de funcionarios de la institución. Asimismo, otra de las facultades que se le debe asignar a este órgano colegiado es la designación del Secretario Técnico del Consejo, el cual además de desempeñar sus obligaciones frente a ese órgano colegiado, deberá conducir la relación, como sucede actualmente, con los organismos públicos de defensa y protección de los derechos humanos de las entidades federativas.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La CNDH tiene la función de conocer de las inconformidades que se presenten en relación a las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de las entidades federativas. Esta facultad, hace del organismo nacional la cabeza del sistema no jurisdiccional de defensa y protección de los derechos humanos más grande del mundo. Esta situación también exige una profunda revisión de la eficacia y eficiencia del sistema en la efectiva protección y defensa de los derechos humanos en México.

Un aspecto de la reforma constitucional del 2011 fue el otorgamiento a la CNDH de la facultad para investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiera el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.

Consideraciones finales

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos a pesar de ser una institución relativamente joven, ya que apenas ha cumplido 25 años de su fundación, ha tenido una rápida evolución para consolidarse como un órgano de creciente importancia. Su papel de promoción, defensa y protección de los derechos humanos es fundamental en el proceso de difusión de la cultura de la legalidad y en la construcción y consolidación de un eficaz Estado de Derecho en México.
2. En tal virtud, es fundamental revisar todos los aspectos administrativos de la CNDH con el objeto de optimizar su eficacia y su eficiencia. De igual forma, es determinante evaluar el funcionamiento de los organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos de las entidades federativas. La CNDH junto con dichos organismos integran el sistema no jurisdiccional de defensa y protección de los derechos humanos más grande del mundo. Sin embargo, no es claro que en este proceso de evaluación dicho sistema sea bien calificado desde la perspectiva de todo lo que falta por hacer en la materia en México.
3. La evolución de la CNDH ha transcurrido desde su creación como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, para transformarse más tarde en un organismo descentralizado

y posteriormente, en un órgano constitucional autónomo desde 1999. Desde su regulación en la propia norma constitucional se han efectuado diversas modificaciones a la Constitución relacionadas con los derechos humanos, siendo la más trascendente la del 10 de junio del 2011.

4. La creación de la CNDH se inscribe en el esfuerzo de modernización política que vivió el país desde la última década del siglo XX, con el propósito de construir y consolidar un eficaz Estado democrático de Derecho.
5. En el transcurso de su evolución al quedar la CNDH como organismo constitucional autónomo, a partir de 1999, la institución queda incorporada a este tipo de figuras jurídicas como el Banco de México; el Instituto Nacional Electoral; el Instituto Nacional de Geografía y Estadística; el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; la Comisión Federal de Competencia Económica; el Instituto Federal de Telecomunicaciones; el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos, así como más adelante la Fiscalía General de la República cuando se instrumente su creación. Esta figura jurídica se creó con el objeto de garantizar el desempeño de funciones técnicas de trascendencia para el país, sin estar sujetas a las presiones características de la política partidaria.
6. En el proceso de consolidación de la CNDH como órgano constitucional autónomo, la reforma constitucional en derechos humanos del 2011 ocupa un lugar determinante. Esta reforma es la más importante de todas las que se han efectuado a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* desde su promulgación en 1917, ya que cambia el paradigma del Estado y el Derecho en México. En virtud de esta reforma, el respeto a los derechos y a las libertades fundamentales y a la dignidad de las personas se convierte en el centro y objetivo final del sistema jurídico mexicano.
7. La CNDH como órgano constitucional autónomo cuenta, entre otras atribuciones con plena autonomía de gestión. El modelo de administración se basa en el esquema unipersonal. Esto es, el Senado de la República o en sus recesos la Comisión Permanente del Congreso de la Unión designan al Presidente de la Comisión Nacional con las dos terceras partes de los legisladores presentes en la sesión correspondiente. De esta forma, el Presidente de la CNDH, además de contar con un Consejo Consultivo también designado por el Senado en los mismos términos, tiene la más amplia libertad de administrar el organismo de acuerdo a su criterio. Es cierto que el Presidente debe rendir un Informe Anual y que su

gestión es evaluada por la Auditoría Superior de la Federación. Además, cuenta con un Órgano Interno de Control y sobre todo tiene una constante atención de los medios de comunicación. Es también cierto, que la experiencia de algunos organismos autónomos que tienen una titularidad colegiada, ha sido desastrosa y que la defensa y protección de los derechos humanos exige de reacciones prontas y expeditas. En consecuencia, desde esta perspectiva la titularidad de la CNDH debe continuar siendo unipersonal, pero también es necesario en el actual proceso de fortalecimiento del Estado de Derecho, en el cual la transparencia y la rendición de cuentas es indispensable, efectuar algunas modificaciones administrativas internas.

8. Una de las reformas administrativas que se proponen es la designación del titular del Órgano Interno de Control de la CNDH, la cual debe recaer en un funcionario designado por la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados. Esto permitiría fortalecer la función de control *ex ante* y abonaría en el sentido de la transparencia y la rendición de cuentas en el organismo, que por su naturaleza debe ser ejemplar en el país.
9. Otra de las reformas a la administración interna más importante es el fortalecimiento del papel del Consejo Consultivo. El proceso de designación de sus integrantes, como ya se comentó exige la misma mayoría calificada, esto es, de dos terceras partes de los Senadores o en los casos de receso del Congreso, de la Comisión Permanente.

La modificación que se propone es sin dejar de ser un órgano de carácter consultivo es que pueda designar al Secretario Técnico del mismo. Además, como sucede actualmente, se debe conservar dentro de la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo áreas clave para el buen desempeño de la Comisión Nacional. Una de ellas es la relación con los organismos públicos de defensa y protección de los derechos humanos de las entidades federativas. Como se ha señalado, es el sistema no jurisdiccional de defensa de los derechos humanos más grande del mundo. Como se refirió es fundamental evaluar la eficacia de dicho sistema. Recordemos que la CNDH tiene la función de conocer los recursos de inconformidad que se presentan ante este tipo de organismos. De igual forma, depende de la Secretaría Técnica el área de promoción que resulta fundamental para la construcción del Estado de Derecho.

10. En la actividad de protección y defensa de los derechos humanos resulta fundamental la labor de promoción para la construcción de una auténtica cultura de la legalidad en México. Una verdadera

cultura de los derechos humanos requiere de un profundo proceso educativo formal e informal. Este esfuerzo es la única solución a largo plazo para que un país como México que se ha caracterizado por la ineficiencia de su sistema jurídico pueda lograr un crecimiento económico sostenido, con equidad social y pleno respeto por la naturaleza y el ambiente. Sin embargo, este proceso de promoción de una verdadera cultura de los derechos humanos en México ha estado incompleta desde su inicio institucional en el país. La cultura de los derechos humanos debe partir de dos principios. El primero, es que todos tenemos todos los derechos, y el segundo, que es complementario al anterior, es que también todos tenemos deberes, obligaciones y responsabilidades. En suma, la importante labor de promoción de la CNDH debe ser reorientada hacia la consolidación de la dualidad derechos-deberes.

Bibliografía

- Carbonell, Miguel. *Los derechos fundamentales en México*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. UNAM. México, 2004.
- Carrillo Flores, Antonio. *La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos*. Editorial Porrúa, S.A. México, 1981.
- Fix-Fierro, Héctor y otros. *Culturas jurídicas latinas de Europa y América en tiempos de globalización*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Doctrina Jurídica, Núm. 139. UNAM. México, 2003.
- Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2010.
- Hamdan Amad, Fauzi. *Derecho Administrativo*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Escuela Libre de Derecho. México, 2015.
- Margadant, Guillermo F. *Panorama de la Historia Universal del Derecho*. Miguel Ángel Porrúa. México, 2005.
- Naciones Unidas. *Derecho Internacional de los Derechos Humanos: Normativa, jurisprudencia y doctrina de los Sistemas Universal e Interamericano*. Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
- Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa. Trigésima Sexta Edición. México, 2004.