

Distr.
GENERAL

A/CONF.157/PC/92/Add.4
18 de mayo de 1993

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

CONFERENCIA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS
Comité Preparatorio
Cuarto período de sesiones
Ginebra, 19 de abril a 7 de mayo de 1993
Tema 6 del programa

INFORME SOBRE OTRAS REUNIONES Y ACTIVIDADES

Nota de la Secretaría

Adición

Contribución de la Comisión Nacional de
Derechos Humanos (México)

1. Se señala a la atención del Comité Preparatorio el documento adjunto, preparado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (México) y titulado "Casi tres años de experiencia".
2. El documento se preparó como trabajo de antecedentes para la reunión de representantes de las instituciones nacionales y de las organizaciones que promueven la tolerancia y la armonía y luchan contra el racismo y la discriminación racial (Sydney (Australia), 19 a 23 abril de 1993), organizada por el Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en cooperación con la Comisión de Derechos Humanos e Igualdad de Oportunidades de Australia.

RESUMEN

1. Antecedentes y creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).
2. La CNDH asume la función de ombudsman.
3. Modificación del marco jurídico de la Comisión.
4. Estructura y funciones de la CNDH.
5. Realizaciones de la Comisión y retos con que se enfrenta.

1. Antecedentes y creación de la CNDH

Desde el comienzo de la presente administración, se vio claramente que México tenía que lograr progresos en lo concerniente a aumentar el alcance de sus instrumentos jurídicos, y a perfeccionarlos, a fin de lograr una mejor defensa y protección de los derechos humanos.

La respuesta inmediata del Gobierno fue establecer la Dirección General de Derechos Humanos, adscrita al Ministerio del Interior. Esta nueva dependencia se iba a encargar de atender las denuncias de violaciones de los derechos humanos que hicieran los ciudadanos y de sus garantías y prerrogativas fundamentales. Así pues, constituyó el antecedente más cercano de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Con anterioridad al establecimiento de esa dependencia, se habían desplegado, a nivel local y municipal, esfuerzos análogos en algunas partes del país, aunque, en general no tenían un gran radio de acción, ni efectos realmente trascendentales sobre la vida en México. Así sucedió en el caso de la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en Nuevo León (1979); la Procuraduría de la Municipalidad de Colima (1983); la Procuraduría General para la Defensa de los Indios en Oaxaca (1986) y la dependencia análoga en el Estado de Guerrero (1987).

Mucho más eficaz fue la creación de la Oficina para la Defensa de los Derechos Universitarios en la Universidad Autónoma Nacional de México (1985) y la Procuraduría para la Protección de los Ciudadanos en Aguascalientes (1988), instituciones que, además, tenían el gran mérito de sentar las bases para la figura del ombudsman (defensor del pueblo) fuera de los círculos meramente académicos.

Nota: Las opiniones expresadas en el presente documento son de los autores.

Pese a estos esfuerzos, no se registró ninguna mejora sustancial en el país por lo que toca a un mayor respeto de los derechos fundamentales. El crónico empeoramiento del problema se hizo cada vez más agudo a causa de los abusos cometidos en la lucha contra el tráfico de estupefacientes; hubo protestas por parte de la opinión pública en las que se pedía que el Estado adoptara medidas rápidas y enérgicas para poner término a esa situación e invertir esta tendencia pernicioso.

Siguiendo los principios del pleno respeto de las garantías fundamentales, con la decisión de desencadenar un ataque abierto y frontal contra la impunidad, reconociendo que todos eran iguales ante la ley y con la franca aceptación por parte del Estado de que se tropezaba con problemas para lograr la debida realización de los derechos humanos, el 5 de junio de 1990 el Presidente dictó un decreto por el que se creaba la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Con arreglo a las disposiciones del decreto, la Comisión Nacional iba a ser un organismo descentralizado del Ministerio del Interior encargado de proponer y vigilar la aplicación de la política nacional en lo tocante al respeto y la defensa de los derechos humanos. Para cumplir esta misión, estaba autorizada a elaborar instrumentos preventivos en relación con los derechos humanos de los mexicanos y extranjeros dentro del territorio de la República, velar por su realización y coordinar los esfuerzos para salvaguardarlos, esto último en colaboración con el Ministerio de Relaciones Exteriores. Concretamente, a la CNDH se le concedió autorización para elaborar y ejecutar programas a fin de atender y seguir de cerca las denuncias que hiciera el público en relación con los derechos humanos.

Al frente de la Comisión Nacional habría un Presidente nombrado por el Presidente de la República, a quien ayudaría un Consejo integrado por personas de prestigio reconocido de la sociedad civil, bien conocidas en su esfera de actividad y capaces de proponer instrucciones y directrices para la labor de la institución.

Con este estatuto jurídico inició su labor la Comisión Nacional. Como sucede evidentemente cuando empieza a funcionar cualquier institución, al comienzo las actividades de la CNDH distaban mucho de ser fáciles. Las críticas estaban al orden del día; había algunos que consideraban que, debido a su carácter descentralizado, la Comisión no tendría la independencia requerida para cumplir efectivamente sus funciones; otros creían que la única misión de la entidad sería mejorar la imagen de México en el exterior, y un tercer grupo estimaba que no se trataba sino de una moda pasajera que no duraría mucho.

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

Enfrentada con este panorama de incertidumbre, interrogantes, incredulidad y expectativas, la Comisión Nacional, sobre la base de su labor diaria y sus resultados, comenzó a crearse un lugar para sí dentro de los círculos jurídicos de la nación.

2. La CNDH asume la función de ombudsman

Las tareas más urgentes con que se enfrentaba la Comisión Nacional, y que tenían que ser realizadas necesariamente de inmediato y en forma simultánea, eran comenzar a recibir las denuncias de los ciudadanos acerca de las violaciones de los derechos humanos y transformar las medidas generales previstas en el Decreto por la que fue creada un instrumento jurídico más completo y preciso.

Fue entonces cuando la población comenzó a hablar cada vez más de la posibilidad de tener un ombudsman, institución que era prácticamente desconocida, no sólo para la gente común en México sino también para la gran mayoría de las autoridades y funcionarios públicos. Se informó al público en general acerca de los orígenes, la naturaleza y las funciones del ombudsman. En un gran esfuerzo de difusión, se analizaron las similitudes entre la CNDH y esa institución sueca, y también las diferencias entre ellas y el papel que el ombudsman podía desempeñar en la sociedad mexicana.

Gradualmente, el público en general se convenció de que la versión mexicana del ombudsman no afectaría al sistema jurídico del país, no implantaría a ningún otro organismo o función, y tampoco constituiría ninguna duplicación de instituciones, actividades o procedimientos.

Las primeras recomendaciones de la CNDH comenzaron a penetrar en la sociedad civil, gracias, entre otras cosas, a su difusión por los medios de información. En un poco tiempo, la Comisión Nacional formuló recomendaciones acerca de algunos de los acontecimientos que más habían escandalizado a la opinión pública, pidiendo la adopción de medidas penales y administrativas contra los responsables de violar los derechos humanos.

Las recomendaciones de la CNDH produjeron efectos en el país de diversas maneras; muchas autoridades federales y locales, que no estaban acostumbradas a este tipo de indicación y de recomendaciones públicas, si bien no se declararon necesariamente en contra de la labor de la Comisión, mostraron por lo menos sorpresa e incredulidad. Algunas de ellas ofrecieron incluso resistencia. En cambio, había suficientes pruebas de que la CNDH, como organismo autónomo, sólo tenía carácter dependiente desde el punto de vista administrativo, mientras que, en sus dimensiones técnica y funcional, la única verdad era la que se derivaba de las pruebas confirmadas en sus archivos.

Tras intensas reuniones de trabajo por parte del Consejo de la CNDH, se aprobó su reglamento interno, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º de agosto de 1990, menos de dos meses después de que la Comisión hubiera iniciado sus actividades.

El reglamento interno estipula que la Comisión Nacional actuará como ombudsman y define claramente su competencia para recibir denuncias de presuntas violaciones de los derechos humanos, para investigarlas y para formular recomendaciones a fin de lograr medios de reparación y castigar a los que las hayan cometido.

La Comisión tiene facultades para intervenir en los casos siguientes:

- a) violaciones, procedimientos defectuosos y delitos que causen perjuicio a una persona o grupo de personas, cometidos por autoridades administrativas o funcionarios públicos;
- b) violaciones, procedimientos defectuosos y delitos que causen perjuicio a una persona o grupo de personas, cometidos por agentes sociales, cuya impunidad se deba a la renuencia o tolerancia de una autoridad administrativa o funcionario público;
- c) en los casos mencionados más arriba, a causa de negligencia imputable a alguna autoridad o funcionario público.

Las reclamaciones relacionadas con asuntos de carácter jurisdiccional, electoral o laboral, de las cuales se ocupan los ombudsman, no caen en la esfera de competencia de la Comisión.

El procedimiento previsto en el reglamento interno de la Comisión para tramitar las denuncias se adaptó a los procedimientos aplicables al ombudsman: fácil acceso por parte de los denunciantes; ausencia de solemnidad y formalismo; obligación de las autoridades a facilitar informes; rápida presentación de las pruebas; búsqueda autónoma de pruebas; recomendaciones de carácter público o solución de la reclamación por medio del mecanismo del arreglo amistoso, la conciliación o la mediación.

Las actividades de la CNDH no se limitaban a presentar la denuncia, ya que también tenía facultades para intervenir oficialmente. Igualmente, como no había ninguna institución de asistencia jurídica o letrada en el país, en el reglamento interno se subrayaba la responsabilidad de la Comisión de prestar asesoramiento jurídico a los denunciantes, incluso cuando los problemas planteados no tuvieran nada que ver con las violaciones de derechos humanos.

El decreto por el que se estableció la Comisión y el reglamento interno establecían que su Presidente debía informar al Presidente de la República cada seis meses acerca de las medidas adoptadas para proteger los derechos humanos, las recomendaciones notificadas y la medida en que éstas se habían puesto en práctica. Al final del primer semestre, en diciembre de 1990, el informe correspondiente indicaba que se habían recibido 1.343 denuncias; se habían notificado 33 recomendaciones; se habían enviado 5 documentos de no responsabilidad a las autoridades señaladas originalmente como presuntas responsables de esas violaciones y, por diferentes razones, se habían cerrado 397 expedientes.

Desde un comienzo, las responsabilidades de la Comisión Nacional fueron mucho más amplias que la realización de un programa de denuncias; sus actividades también abarcan las esferas de la difusión, la publicidad, la capacitación, y la liberación anticipada de reclusos. Más recientemente, se ha hecho especial hincapié, entre los problemas más importantes, en las cuestiones penitenciarias; la búsqueda y localización de personas presuntamente desaparecidas en los casos en que cabría suponer que una autoridad o funcionario público era responsable de su desaparición; las cuestiones relacionadas con la población autóctona de México, las relaciones internacionales y los estudios legislativos.

3. Modificación del marco jurídico de la Comisión

La experiencia ha demostrado que el haber creado la Comisión en la forma en que se hizo -es decir, de manera rápida y decidida- resultó ser un procedimiento mejor que el que se había promovido inicialmente: una enmienda a la Constitución, que permitiera después dictar una ley o reglamento orgánicos. Aparte del hecho de que habría transcurrido mucho más tiempo para que la Comisión pudiera comenzar a actuar, la aprobación de ésta por el órgano encargado de reformar la Constitución y, posteriormente, por el Congreso federal, hubiera sido mucho más difícil en vista de la escasa información y experiencia que México tenía sobre la cuestión del ombudsman.

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

Habiéndose ganado la Comisión la confianza de grandes sectores de la sociedad mediante pruebas evidentes de su autonomía e independencias reales, con testimonios en cuanto a su utilidad y su armonía con el sistema jurídico mexicano, y con la experiencia adquirida durante más de un año de trabajos intensos e incesantes, el Presidente de la República envió al órgano encargado de reformar la Constitución una propuesta para que la CNDH fuera parte integrante de ésta.

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

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

- a) El sistema para proteger los derechos humanos establecido en la sección B del artículo 102 no reemplaza ni elimina ninguno de los demás previstos en la Constitución General de la República; por el contrario, los enriquece y complementa con una garantía nueva y

diferente de justicia constitucional mexicana, concretamente en el ámbito de la jurisdicción constitucional de libertad, como la ha llamado Mauro Cappaletti.

- b) La adición a la Constitución respeta la estructura federal del Estado, desarrollando un plan eminentemente federalista para la protección de los derechos humanos a través de un ombudsman. Así, cada uno de los Estados de la Federación tendrá un organismo para proteger los derechos humanos, estando enunciadas sus características en la Constitución con objeto de hacer frente a las presuntas violaciones de los derechos humanos por parte de las autoridades o funcionarios públicos.

El organismo nacional de protección de los derechos (la CNDH) conocerá, en primera y única instancia, de las presuntas violaciones de los derechos fundamentales cometidas por autoridades o funcionarios públicos federales.

- c) La Comisión actuará como órgano de revisión para atender las protestas que se hagan en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos de los Estados encargados de proteger los derechos humanos. Ello significa que el organismo de ámbito nacional tendrá competencia, en primera instancia, en el caso de violaciones cometidas por autoridades o funcionarios públicos federales y, en segunda instancia, en el caso de autoridades o funcionarios públicos de los Estados o municipios, cuando se haya hecho una protesta en los términos previstos en su Ley orgánica. Este sistema se inspira evidentemente en la propia experiencia jurídica de México.
- d) Las recomendaciones que formulen los organismos encargados de proteger los derechos humanos a nivel nacional y de los Estados tendrán carácter autónomo, es decir, serán el resultado de la independencia de los organismos, los cuales, para sacar conclusiones, sólo podrán basarse en la fuerza de las pruebas y las convicciones derivadas de éstas. Las recomendaciones no tienen carácter obligatorio, y a ello se debe precisamente su nombre. Esto significa que no hay posibilidad de llevarlas a efecto o aplicarlas, salvo si la autoridad o el funcionario público a quien se notifiquen está dispuesto a hacerlo.
- e) Tres cuestiones caen fuera de la competencia de los organismos encargados de proteger los derechos humanos: electorales, laborales y jurisdiccionales.
- f) La Comisión Nacional de Derechos Humanos no puede recibir denuncias de presuntas violaciones cometidas por autoridades o funcionarios públicos pertenecientes al poder judicial federal. Esta excepción

tiene carácter global. Dicho de otro modo, la Comisión no puede nunca ocuparse de asuntos puramente jurisdiccionales y, con arreglo a las disposiciones del artículo 102 de la Constitución, tampoco puede hacerlo si las violaciones tienen carácter administrativo.

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

Inmediatamente después de aprobarse la reforma constitucional, el poder ejecutivo federal presentó el proyecto de ley sobre la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Por último, el 29 de junio de 1992, la Ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación.

Sólo quedaba un trámite para completar la renovación del marco jurídico de la Comisión Nacional de Derechos Humanos: la aprobación de su reglamento interno por el Consejo. Esto se llevó a cabo, y el 12 de noviembre de 1992, el reglamento interno de la Comisión se publicó en el Diario Oficial de la Federación.

4. Estructura y funcionamiento de la CNDH

Aparte de la importancia de tener una base constitucional y un apoyo legislativo, y del impulso permanente que esto significaba para la institución, la nueva legislación sobre la CNDH la consolidó como ombudsman y aumentó notablemente los instrumentos para desempeñar esta función.

Los progresos realizados podrían resumirse brevemente como sigue:

- a) La Comisión dejó de ser un organismo descentralizado y se convirtió en uno autónomo, teniendo pues su propia personalidad jurídica y sus propios bienes.
- b) El Presidente de la República nombrará al Presidente de la CNDH, con sujeción a la aprobación por el Senado, o, durante la suspensión de las sesiones de éste, por la Comisión Permanente del Congreso. El mandato del Presidente de la Comisión durará cuatro años, después de lo cual sólo podrá ser nombrado para un mandato más.
- c) Los miembros del Consejo de la Comisión serán nombrados de la misma manera que su Presidente.
- d) El Presidente de la Comisión y los visitadores generales gozan de inmunidad en relación con las actividades que realicen en el desempeño de sus funciones.
- e) En general, el procedimiento para tramitar las denuncias es fruto de los casi tres años de experiencia de la CNDH.

- f) La Comisión Nacional, por conducto de su Presidente y previa consulta con el Consejo, podrá renunciar a su competencia en un caso determinado, cuando ello se considere necesario para preservar la autonomía y autoridad moral de la institución.
- g) Los visitadores generales tienen facultades para solicitar en todo momento la adopción de medidas preventivas a fin de evitar violaciones irreparables de los derechos humanos.
- h) El Presidente de la Comisión, los visitadores generales y los visitadores adjuntos tendrán facultades de notario público.
- i) El Presidente de la Comisión debe presentar al Congreso de la Unión y al Presidente de la República un informe anual sobre las actividades realizadas durante el período respectivo. Este informe será objeto de amplia difusión entre el público. Ninguna autoridad ni funcionario público podrá dar instrucciones a la Comisión Nacional en relación con este informe.

En cuanto a la estructura de la CNDH, la ley en vigor recoge los aspectos positivos del decreto original en virtud del cual se estableció y de su reglamento interno. Así, la estructura puramente administrativa que sirve como base para el Presidente de la CNDH está complementada por:

- a) hasta cinco visitadores generales cuya responsabilidad consiste esencialmente en recibir y admitir las denuncias, utilizar los mecanismos de conciliación para lograr soluciones inmediatas, realizar las investigaciones y estudios que requiera cada denuncia y preparar los proyectos de recomendaciones o de documentos de no responsabilidad;
- b) un secretario ejecutivo, que se encarga de las relaciones con las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales de derechos humanos, realiza estudios sobre los tratados y convenciones de derechos humanos, prepara proyectos de ley y de reglamentos, colabora en la preparación del informe anual y de informes especiales cuando se requieren, y administra la colección de documentos;
- c) el secretario técnico del Consejo, cuya responsabilidad se centra en ayudar al órgano colegiado de la CNDH.

5. Realizaciones de la Comisión y retos con que se enfrenta

No cabe duda de que durante sus casi tres años de labor, la Comisión Nacional ha hecho progresos significativos, aunque queda aún mucho por hacer si se quieren alcanzar los niveles de gestión y administración de justicia que exige la sociedad mexicana.

Indudablemente, los derechos humanos son ahora objeto de un debate mucho más abierto, amplio y fundado por parte del público en general. Tanto los particulares como los grupos han mostrado que están absolutamente dispuestos a

hacer denuncias, aun cuando causen daño. Las autoridades han ido modificando gradualmente su forma de referirse a esta cuestión y, en lugar de negar sistemáticamente que puedan ocurrir y que, de hecho, ocurren violaciones de los derechos humanos, aceptan ahora la existencia de irregularidades y también muestran buena disposición a corregir y remediar esta situación.

Más que las palabras, la objetividad de las cifras puede ser un buen indicador de lo que la Comisión ha logrado hasta la fecha.

- a) Durante sus casi tres años de actividad, la CNDH ha registrado un total de 17.757 denuncias, de las cuales 13.602 se han concluido, resolviendo un 76,60% de ellas. Todos los días un número cada vez mayor de personas acuden a pedir ayuda a la CNDH. En los seis últimos meses, la Comisión ha recibido por término medio 25,32 denuncias o reclamaciones diarias, contando sábados y domingos. Tan sólo en el mes de junio de 1992, la Comisión recibió más denuncias que en sus seis primeros meses de existencia.

Por fortuna, no todas estas denuncias se refieren en realidad a violaciones de los derechos humanos. Casi un 50% conciernen hechos que no pueden clasificarse como tales. En estos casos, la Comisión presta asistencia letrada.

El aumento del número de denuncias no significa que haya más violaciones de los derechos humanos, sino más bien que la sociedad tiene más confianza y cree más en la labor que realiza la institución.

- b) Durante estos casi tres años, la Comisión ha notificado 482 recomendaciones y elaborado 196 documentos de no responsabilidad. De esas 482 recomendaciones, 174 han sido aceptadas y llevadas totalmente a efecto, 264 han sido aceptadas y aplicadas en parte, 19 están en vías de ser impugnadas, 11 no han sido aceptadas y una, si bien aceptada, ha sido objeto de una respuesta poco satisfactoria; 8 de esas recomendaciones han sido aceptadas a tiempo para presentar pruebas y 15 se han aceptado sin pruebas de cumplimiento.

Las 482 recomendaciones se referían a violaciones de los derechos humanos muy diversas: 129 guardaban relación con violaciones de carácter penitenciario; 73 con deficiencias en la preparación de una verificación preliminar; 56 con arrestos o detenciones ilegales; 36 con torturas; 15 con ataques a periodistas; 41 con la no ejecución de órdenes de detención, y 11 con personas presuntamente desaparecidas; 6 eran de carácter ecológico y 9 se referían a irregularidades en los procedimientos administrativos, para no mencionar sino las más importantes.

Las autoridades con el mayor número de recomendaciones durante estos casi tres años de actividad han sido las siguientes: el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, el Gobernador del Estado de México, el Gobernador del Estado de Veracruz y el Gobernador del Estado de Tamaulipas.

- c) Por medio del arreglo amistoso y la mediación, la CNDH ha logrado concluir satisfactoriamente 1.109 denuncias y otras 926 están actualmente en tramitación. Este mecanismo permite remediar, sin necesidad de una recomendación, los derechos humanos que han sido violados y castigar penal o administrativamente a los responsables de las violaciones.
- d) Merced a la intervención de la Comisión Nacional, en los tres últimos años se ha librado un ataque casi frontal contra la impunidad: 723 funcionarios públicos federales, estatales o municipales han sido sancionados. Las sanciones impuestas van desde la acción penal hasta la reprimenda pública.
