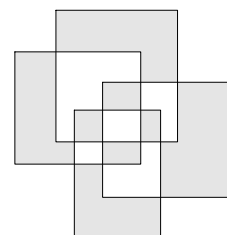


**COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS  
(CNDH)**

---

**Grupo Consultor Interdisciplinario, S.C.**



**LA CNDH: TIEMPOS DIFÍCILES**

## CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	2
CAPÍTULO 1. DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA	5
I. Derechos Humanos: en la mira	7
II. Caras de la misma moneda	14
La hora de la democracia	17
Institucionalización de los DH y la democracia	21
III. Por los Derechos Humanos	23
Poder de control	24
La ley del más débil	29
Últimas palabras	37
CAPÍTULO 2. CNDH: 5 AÑOS A CONTRACORRIENTE. UNA MIRADA EXTERNA	41
I. Primer desafío, recuperar la <i>autoridad moral</i>	41
II. El tono y las expectativas	45
III. <i>Caso Iguala</i> : rigor contra “verdad histórica”	47
IV. <i>Violaciones graves</i> : crisis de los derechos humanos	51
V. Articulación, agregación, ¿dispersión?	56
VI. Universo en expansión, complejidad escurridiza	59
Últimas palabras	62
CAPÍTULO 3. DERECHOS HUMANOS: LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL	64
I. Una institución global	66
II. ¿Cercos a los Derechos Humanos?	70
III. Derechos Humanos: nuevos desafíos, nuevas herramientas	75
Últimas palabras	79
CAPÍTULO 4. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES	81
I. A favor de los Derechos Humanos	81
II. CNDH: Autoridad, autonomía y liderazgo	83
III. Derechos Humanos: definiciones mínimas	87
Violaciones graves	89
Víctimas del delito	91
IV. Tendencias y lecciones	92
FUENTES DE CONSULTA	95
ÍNDICES	103

## INTRODUCCIÓN

Tiempos difíciles, días oscuros para los hombres y sus ideales y valores. Tiempos difíciles para la seguridad, la libertad, el patrimonio y para la vida de las personas. Difíciles también para las instituciones y organizaciones que protegen los derechos de esas personas; incluso, para la autonomía constitucional de órganos y entidades que portan la posibilidad de una función de contrapeso respecto de otros poderes.

Lucha de siglos que no se gana de una vez y para siempre, el respeto a los derechos humanos es una batalla de avances y retrocesos que desautoriza cualquier perspectiva lineal y, sobre todo, triunfalista.

Como se ha expresado en muy diversos territorios de la geografía global —por cierto, con particular frecuencia en los últimos años—, la proliferación de políticas claramente xenóforas, discursos de odio, campañas contra migrantes, populismo punitivo... ha alimentado un clima político y mediático que no solo multiplica las amenazas, riesgos y aun atentados contra los derechos humanos sino que poco a poco ha ido instalando un ánimo colectivo crecientemente permisivo a la violación de los derechos y, a un tiempo, de creciente escepticismo —cuando no de abierta hostilidad— hacia las organizaciones e instituciones defensoras de esos derechos.

A ello ha contribuido, en alguna medida, la concentración de poder y el surgimiento de liderazgos políticos con precaria *lealtad democrática*, que alimentan de forma deliberada los celos y desconfianza hacia los órganos autónomos en general.

Actor relevante de la sociedad global, México no se ha sustraído de estas expresiones de intolerancia y de asedio a los derechos humanos y sus organizaciones tutelares.

Perturba e intranquiliza que en un país como México, con un Estado de derecho precario, con muy elevados niveles de impunidad, donde campea la violencia y, en contraste, la cultura de la legalidad y el respeto a los derechos no ha echado raíces, estas expresiones lejos de ser desterradas del léxico político y de la vida pública nacional, encuentren ocasión y condiciones para su proliferación.

Preocupa, todavía más, porque si bien en nuestra historia la defensa de los derechos humanos se puede remontar a la primera mitad del siglo XIX la constitución formal de un organismo defensor de los derechos humanos es más bien de corta data.

Preocupa que luego de casi tres décadas de existencia, los recelos, objeciones y obstáculos hacia la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y su insustituible tarea no solo no han sido superados —no por un acto de fe, sino de los resultados ampliamente conocidos en la materia—, por el contrario, que en la actualidad se multipliquen las suspicacias frente a una labor que hoy sigue siendo tan indispensable como cuando nació el organismo.

Preocupa, por lo demás, no solo el recelo sino el clima hostil y poco republicano, como si la Comisión no fuera parte insustituible de la democracia en construcción.

Los organismos autónomos no son un subproducto de la democracia, no son piezas de ornato para ataviar un régimen político con ínfulas democráticas. Los órganos autónomos no vienen después sino que son piezas democráticas consustanciales, que empujan y acompañan el proceso de democratización del régimen político, que constituyen una garantía frente a eventuales regresiones, coletazos autoritarios o *manotazos* al amparo de cualquier coartada.

Los órganos autónomos son una línea de defensa, un límite frente al poder político. Nuestra incipiente democracia no puede darse el lujo de perder esas instituciones. A querer o no, el destino de esos órganos autónomos pesará en la suerte que corra la democracia.

Frente a un escenario de esta naturaleza, GRUPO CONSULTOR INTERDISCIPLINARIO S. C. (GCI) emprendió la realización de un estudio que, sobre la base de los debates actuales y de la experiencia nacional e internacional, aporte argumentos respecto a la categórica pertinencia y absoluta necesidad no solo de mantener sino de apuntalar a la Comisión en tanto órgano constitucional autónomo —y en esa calidad como parte del sistema de pesos y contrapesos del régimen democrático— y como defensor de los derechos humanos.

Para ello, el estudio se despliega en las siguientes líneas. En la primera, a partir de la revisión de algunos de los debates más destacados sobre la pertinencia de los derechos humanos y sus instituciones y, por otro lado, de la relación íntima entre democracia y derechos humanos, se formula una serie de líneas argumentativas que buscan fundamentar y apuntalar el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, encabezado por la CNDH.

Desde una perspectiva externa y con base en información pública, el segundo capítulo ofrece un balance sobre la gestión de la CNDH, en cabezada por el maestro Luis Raúl González Pérez (2014-2019).

A efecto de ampliar el horizonte, el tercer capítulo da cuenta de una revisión —muy acotada— de algunos referentes internacionales que permiten perfilar ciertas tendencias globales en materia de derechos humanos.

Finalmente, en el último apartado se articulan los principales argumentos que fundamentan la pertinencia de la CNDH y, a un tiempo, la apuntalan. Bajo esa misma lógica del fortalecimiento institucional del organismo, se plantean algunas recomendaciones estratégicas.

Además del apuntalamiento institucional de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y, en consecuencia de la democracia mexicana —que vive horas bajas—, este estudio participa de esa convicción, cultivada durante décadas por ese gran maestro Norberto Bobbio, acerca de que estos tiempos difíciles, estos días oscuros, deben ser, también, el tiempo de los derechos.

## CAPÍTULO 1. DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA

Inadmisible concebir la democracia sin derechos humanos. Inverosímil pensar siquiera lo contrario: los derechos humanos en un régimen no democrático. No hay una sin los otros. Si se cede en la democracia, se pierde en el terreno de los derechos humanos. Al final, se empobrecen ambos. La relación es recíproca y negativamente proporcional. Pero también funciona en sentido contrario: si se extiende el régimen de protección a los derechos humanos, se amplía el campo de la democracia. Se gana en una, se apuntalan ambas.

Pareciera inobjetable, obvia, axiomática incluso, pero hay quien cuestiona esta relación entre democracia y derechos humanos. ¿Se puede pensar la democracia sin un sistema de protección de los derechos humanos? ¿Ficción totalitaria?, ¿retórica de los nuevos tiempos para sustentar lo insostenible?

No solo se cuestiona esta relación entre estos derechos y los regímenes democráticos, incluso se pone en duda la propia legitimidad de los derechos humanos. Por diferentes razones y con diversos argumentos, se arremete contra la democracia y los derechos humanos tanto desde la izquierda radical, que encuentra en los derechos humanos una expresión de la hegemonía cultural de Occidente —que pasa por encima de naciones, tradiciones y proyectos civilizatorios distintos—, o bien que los concibe —siguiendo la crítica marxista— como derechos del hombre burgués, del sujeto egoísta, individualista; como desde la derecha, que toma partido por algunas libertades del individuo por encima de los derechos universales o, peor aún, que demanda cada vez más excepciones frente a los derechos humanos: se deberían suspender esos derechos ya sea por amenazas terroristas o por riesgos para la seguridad nacional —y no solo para los presuntos responsables sino para sociedad que ve mermadas sus libertades—.

A las ya de por sí innumerables violaciones a los derechos humanos en todo el planeta, en años recientes se percibe una ofensiva político-ideológica que trasciende por mucho los muros de la academia, los centros de pensamiento, los *think tanks*.

Desde muy diversos puntos de la geografía mundial, cada vez es más frecuente encontrar plataformas electorales, ofertas políticas e incluso programas de gobierno, políticas públicas y decisiones ejecutivas claramente violatorias de los derechos humanos, por ejemplo, las ejecuciones extrajudiciales como parte de la “guerra contra las drogas” del gobierno filipino que encabeza el presidente Rodrigo Duterte; o bien como las acciones

emprendidas por el presidente Vladímir Putin contra la comunidad homosexual o contra los corresponsales extranjeros en Rusia.

Todo ello alimenta un clima mediático, cultural, de opinión, en el que sin rubor se discute pública, abiertamente, por ejemplo, la conveniencia de la tortura;<sup>1</sup> un debate al que, por cierto, el presidente Donald Trump ha contribuido: la tortura (dijo unos días después de jurar el cargo, a finales de enero del 2017) “sin duda funciona” y se comprometió a recuperar “cosas muchísimo peores.”<sup>2</sup>

Aunque para muchos resulta una redundancia, los tiempos que corren —tiempos aciagos— parecerían reclamar un alegato en favor de lo obvio: de los derechos humanos y su preeminencia por encima de otros derechos, de la insoluble relación entre democracia y derechos humanos, de la inexcusable primicia de los derechos fundamentales en cualquier orden jurídico, de la conveniencia política y ética del *ombudsman* para cualquier régimen democrático y gobierno, ya sea de izquierda o derecha.

Igualmente, parece obligado argumentar —de nueva cuenta— la trascendencia política de respetar la autonomía de los órganos constitucionales, de defender su legitimidad democrática y evocar su legalidad frente a expresiones cada vez más repetidas que las ponen en duda: hace más de cinco años, por ejemplo, un columnista del diario *Reforma*, advertía acerca de un novedoso achaque de nuestra incipiente democracia: “Una nueva enfermedad afecta a la clase política mexicana, en el gobierno o en la oposición; la podemos denominar *autonomitis*, por su síntoma más notorio, que es la pretensión de cercenar a los poderes del Estado facultades sustantivas, para trasladarlas a organismos autónomos, integrados por ciudadanos, supuestamente tan expertos como impolutos, que garantizarán el cumplimiento de las obligaciones que los políticos no han podido, o no han querido, cumplir.”<sup>3</sup>

A partir de estos debates sobre la relación entre los derechos humanos y la democracia, respecto de la autonomía de los órganos del Estado, se abre este estudio con un capítulo que intenta ofrecer razones históricas y argumentos políticos y legales sobre el lugar central que ocupan los derechos humanos en la arquitectónica democrática y, al propio

- 
1. En 2005, en Estados Unidos apareció un alegato en favor de la tortura: Sam Harris, *The end of faith*, New York, Norton; en 2013, en Italia, se publicó *Legalizzare la tortura? Ascesa e declino dello Stato di Diritto*, de Massimo La Torre y Marina Lalatta Costerbosa, Bologna, Il Mulino, que sintetiza este insólito “debate”.
  2. Joan Faus, “Donald Trump defiende que la tortura es útil”, *El País*, 26 de enero, 2017, <[https://elpais.com/internacional/2017/01/25/estados\\_unidos/1485366952\\_843757.html](https://elpais.com/internacional/2017/01/25/estados_unidos/1485366952_843757.html), 30 de septiembre, 2019> y “Trump apoya la tortura en los interrogatorios como método efectivo para combatir el terrorismo”, *El Mundo*, 27 de enero, 2017, <<https://www.elmundo.es/internacional/2017/01/26/58896262e5fdeaad368b465f.html>, 30 de septiembre, 2019> .
  3. Jorge Alcocer V., “‘Autonomitis’”, *Reforma*, 29 de enero, 2013, p. 12.

tiempo, apela a eso que hace casi tres décadas el célebre profesor Norberto Bobbio llamó con *tino* *L'Etá dei diritti*, expresión que dio título a una de sus obras que fue traducida al castellano como *El tiempo de los derechos* (2001), derechos que hoy, ciertamente, viven tiempos difíciles.

## I. DERECHOS HUMANOS: EN LA MIRA

Ni por nobles y benignos los derechos humanos se han librado de críticas, recelos y reproches. Desde su origen, la Declaración de derechos del hombre y del ciudadano (1789) estuvo en la mira de críticos, y no solo conservadores sino revolucionarios que, por igual, apuntaron su arsenal crítico hacia la doctrina de los derechos humanos. Hoy no solo se recuerdan aquellas críticas, todavía se puede rastrear su impronta en algunos autores liberales como Friedrich Hayek o Robert Nozick, o de izquierda como Etienne Balibar o Slavoj Žižek.<sup>4</sup>

Desde muy temprano, Edmund Burke, padre del liberalismo inglés y orgulloso defensor de los principios de la llamada “Revolución gloriosa” —que terminó con la deposición del rey Jacobo II, en 1688—, formuló cuestionamientos a la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, como parte de su crítica mayor a la Revolución francesa, que muy pronto Novalis calificó como “una obra revolucionaria contra la Revolución”.

Crítico empedernido de la noción de derechos naturales (“los derechos no existen apartados de la sociedad”), en sus *Reflexiones sobre la Revolución francesa*, Burke criticó el carácter abstracto y universal de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano: “El gobierno no se crea en virtud de derechos naturales, que pueden existir y existen, totalmente independientes de él y con mucha mayor claridad y un grado mucho mayor de perfección abstracta; pero su perfección abstracta es su defecto práctico. Cuando se tiene derecho a todo, falta para todo.”<sup>5</sup> Para Burke, garantizar la subsistencia, por ejemplo, no depende de un derecho sino de las posibilidades de una nación, de la capacidad para producir y distribuir los bienes.

- 
4. VÉASE Slavoj Žižek, “Contra los derechos humanos”, *New Left Review*, núm. 34, 2005, pp. 85-100; Étienne Balibar, “Is a Philosophy of Human Civic Rights Possible? New Reflections on Equaliberty”, *The South Atlantic Quarterly*, núm. 103, 2004, <<https://doi.org/10.1215/00382876-103-2-3-311>, 30 de septiembre, 2019>; y Pablo Scotto Benito, “Derechos individuales y emancipación política: sentido y vigencia de la crítica de Marx”, *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política*, 2017, núm. 26, pp. 2-36.
  5. Edmund Burke, *Reflexiones sobre la Revolución de Francia*, México, 1826, traducida por Mariano Galván Rivera, impresa por Martín Rivera, p. 60; en la traducción de Vicente Herrero, publicada por el Fondo de Cultura Económica en 1942, como parte de los *Textos políticos*, no se incluye la última frase “Cuando se tiene derecho a todo, falta para todo.”



Defensor a ultranza del liberalismo, muy tempranamente Burke planteó una crítica que ha servido de base para muy diversas formulaciones y cuyo timbre podemos escuchar todavía hoy en algunos reproches liberales contra los Derechos Humanos.

Para el *old whig* nacido en Dublín (1729), el derecho del hombre a gobernarse a sí mismo estaba por encima de otros derechos, que no dudaba considerar artificiales: “Desde el momento en que disminuís uno de los derechos del hombre, el de gobernarse él mismo, y permitís que se le pongan algunos límites positivos y artificiales, inmediatamente toda la organización del gobierno viene a ser materia de convención.”<sup>6</sup> Por nobles y benignos que sean, los derechos humanos se interpondrían a otro derecho del hombre, que Burke considera prioritario.

Como ha observado Peces-Barba, quizás esta diferencia proviene, más bien, de la tradición jurídica inglesa (“el modelo inglés”) desde la que Burke formula sus críticas respecto a la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, que en el fondo se dirigen hacia la tradición francesa:

el modelo inglés es producto de una evolución, se apoya en la experiencia histórica, parte de la limitación del poder y no al revés, y carece de construcciones doctrinales racionales y abstractas como substrato ideológico. Como veremos, por el contrario, la Declaración de 1789 escoge un camino diferente y supone, de entrada, una ruptura con el sistema constitucional que había organizado la Monarquía francesa desde los orígenes de la modernidad. Los autores ingleses que tuvieron una influencia importante en la formación de la filosofía de los derechos humanos como Locke, de manera muy singular, no incidieron con sus construcciones teóricas, en estos textos de la Revolución inglesa del XVII, sino en la americana y en la francesa del XVIII. Por el contrario reacciones contra la Declaración de 1789, como la de Burke, se explican en gran parte por la defensa de la tradición inglesa.<sup>7</sup>

Con su temprana embestida conservadora, Burke inicia una larga tradición de crítica desde muy variados frentes —que no es materia de este capítulo—, que prácticamente corre paralela a la evolución de los derechos humanos (lo que se conoce como el proceso de “positivación” y las diferentes etapas o generaciones de derechos).

Además de estas tempranas impugnaciones, habría que considerar el endeble estatuto legal de la célebre *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*:

La *Declaración* [...] fue un texto provisional. Pronto sufrió críticas decisivas que llevaron a refundirlo en dos ocasiones. Tampoco tuvo soporte jurídico. No satisfizo a los diputados, por lo que nunca fue aprobado en las sesiones de la Asamblea Nacional. Incorporada a la Constitución de 1791, fue pronto sustituida. Primero por la Declaración de Derechos de la Constitución de 1793, reemplazada a su vez por la Declaración de Derechos y Deberes

---

6. *Ibidem*, p. 61.

7. Gregorio Peces-Barba Martínez, “Reflexiones en el segundo centenario de la Declaración Francesa”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, núm. 6, 1989, pp. 62 y 63.

de la Constitución de 1795. A esta le sucedió el título 1º: “De l’exercice des droits de cité” de la Constitución de 1799, suplido por la “Declaración de derechos” (“Droit public des Français”) de la Carta de 1814, relevada temporalmente por el título VI “Droits des citoyens” del Acte additonnel aux Constitutions de l’Empire de 1815.

La Constitución de 1830 establece su propia declaración de derechos (“Droit public des Français”), como lo hace en su capítulo 2º (“Droits des citoyens”) la Constitución de 1848. No hay referencias formales a la Declaración de 1789 ni en la Carta de 1852, ni en las leyes constitucionales de la III República, ni en la del Gobierno provisorio de 1945.

Es después de la Segunda Guerra Mundial que aparece formalmente, para efectos de su valor jurídico, la Declaración de 1789. La Constitución de 1946 recurre a ella en su preámbulo, como lo hace también la Carta de 1958.<sup>8</sup>

Desde una muy otra tradición filosófica y político-ideológica, destaca una muy célebre crítica a los derechos humanos en el siglo XIX: la formulada por Karl Marx. Para bien y para mal, es ampliamente conocida la crítica hacia esa “ilusión política” que es la *Déclaration des droits de l’homme et du citoyen*, que apuntalan al “hombre egoísta” en desmedro de la “comunidad”.<sup>9</sup>

En 1843 el joven Marx escribió una crítica a un par de artículos de Bruno Bauer —alumno de Hegel, miembro de los *Jóvenes hegelianos* y a cuyas clases acudió Marx—: “La cuestión judía” y “¿Pueden liberarse los judíos y cristianos actuales?”

Publicado como “Sobre La cuestión judía” en los *Annales franco-alemanes*, en febrero de 1844, Marx critica, por limitada, la tesis de la emancipación política de los judíos planteada por Bauer. En su argumentación, Marx dedica también algunos párrafos a la crítica de los derechos humanos. Destaca la diferencia entre los derechos del hombre y los del ciudadano.

*Les droits de l’homme*, los derechos humanos, se distinguen en cuanto tales de los *droits du citoyen*, los derechos políticos. ¿Quién es ese *homme* distinto del *citoyen*? Ni más ni menos que el miembro de la sociedad burguesa. ¿Por qué se le llama “hombre”, hombre a secas? ¿Por qué se llaman sus derechos *derechos humanos*? ¿Cómo explicar este hecho? Por la relación entre el Estado político y la sociedad burguesa, por la esencia de la emancipación política.

Constatemos ante todo el hecho de que, a diferencia de los *droits du citoyen*, los llamados derechos humanos, los *droits de l’homme*, no son otra cosa que los derechos del miembro de la sociedad burguesa, es decir del hombre egoísta, separado del hombre y de la comunidad.<sup>10</sup>

---

8. Julio Alvear Téllez, “La crítica conservadora al discurso de los derechos humanos de la ‘Declaración’ francesa de 1789”, *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, núm. XLV, 2015, pp. 346 y 347.

9. VÉASE Carlos Eymar, *Karl Marx, crítico de los derechos humanos*, Tecnos, Madrid, 1987.

10. Karl Marx, *Sobre La cuestión judía y otros textos*, Buenos Aires, Libros de Anarres, 2012, p. 31.

A partir del análisis de algunos de esos derechos humanos, Marx apuntala su tesis del hombre egoísta como el sujeto de estos derechos. Por ejemplo, argumenta que la libertad, de acuerdo con la Declaración, es el derecho de hacer y deshacer lo que no perjudique a otro, un derecho redundante pues establece los límites entre unos y otros que ya están determinados por la ley —“lo mismo que la linde entre dos campos por la cerca”—, se trata de la “libertad del hombre en cuanto mónada aislada”, la libertad del hombre no en comunidad sino en “asilamiento”, por tanto, más que un derecho de libertad, es de “aislamiento”, de repliegue hacia sí mismo.

El autor de ese *opus magnum* que es *El Capital*, concluye que más que el derecho a la libertad, se tutela el derecho de la propiedad privada:

La aplicación práctica del derecho humano de la libertad es el derecho humano de la propiedad privada.

¿En qué consiste el derecho humano de la propiedad privada?

Artículo 16 (Constitución de 1793): “El derecho de propiedad es el que corresponde a todo ciudadano de disfrutar y disponer a su arbitrio de sus bienes, de sus ingresos, del fruto de su trabajo y de su industria.”

Así pues el derecho humano de la propiedad privada es el derecho a disfrutar y disponer de los propios bienes a su antojo, prescindiendo de los otros hombres, independientemente de la sociedad; es el derecho del egoísmo. Aquella libertad individual, al igual que esta aplicación suya, constituye el fundamento de la sociedad burguesa. Lo que dentro de ésta puede encontrar un hombre en otro hombre no es la realización sino al contrario la limitación de su libertad. Pero el derecho humano que ésta proclama es ante todo el “de disfrutar y disponer a su arbitrio de sus bienes, de sus ingresos, del fruto de su trabajo y de su industria”.<sup>11</sup>

La conclusión era casi obligada, los derechos humanos son, para Marx, los derechos del hombre egoísta, del *bourgeois gentilhomme* (Molière *dixit*) de la sociedad capitalista. “Ninguno de los llamados derechos humanos va, por tanto, más allá del hombre egoísta, del hombre como miembro de la sociedad burguesa, es decir del individuo replegado sobre sí mismo, su interés privado y su arbitrio privado, y disociado de la comunidad.”<sup>12</sup> Según esta interpretación, más que derechos del hombre y del ciudadano, derechos del burgués, del *homo economicus*.

No pasa de largo que mientras Edmund Burke censura que los derechos humanos —conjunto de derechos colectivos— portan una clara amenaza para la libertad del individuo de gobernarse a sí mismo (derecho primigenio) y observa con profundo recelo, temor o terror incluso, que todo se vuelva “convención”, es decir, que el poder de una mayoría se eleve por encima de la libertad de hombre real y concreto, Marx crítica

---

11. *Ibidem*, p. 32.

12. *Idem*, p. 33.

precisamente la atomización que producen los derechos humanos, una legislación *ad hoc* para el “hombre egoísta” —ese que define a las sociedades capitalistas— en desmedro de la comunidad.

Desde posiciones diferentes, incluso opuestas, ambas críticas coinciden, sin embargo, en colocar al sujeto de los derechos humanos —en un caso una “convención” de hombres, en otro una “mónada”— siempre en oposición: ya sea frente al sujeto o la comunidad. En ambos casos se enfatiza el sentido negativo: alguien pierde, el sujeto frente a la comunidad o al contrario. En ambos se deja de lado, deliberadamente, el aspecto positivo, el beneficio de contar con ciertos derechos fundamentales.

Como apunta Claude Lefort, al referirse a la crítica de Marx respecto de la libertad (“el derecho de hacer y deshacer lo que no perjudique a otro”), la interpretación marxista privilegia la función negativa: “no perjudicar”, por encima del “poder hacer”, lo cual se tradujo, en términos históricos, en el levantamiento de una serie de prohibiciones y limitaciones del hombre —como mónada, pero también como parte de una comunidad— que prevalecían durante el *Ancien Régime*.<sup>13</sup>

Con el beneficio de la historia, también se ha planteado ¿cuál habría sido la posición de Marx frente a la llamada segunda generación de derechos humanos (que incluye derechos sociales, económicos y culturales)? “Obviamente, estos derechos no expresan, o al menos no directamente, los intereses de la burguesía, que suele tener ya perfectamente cubiertas esas necesidades perentorias, sino que expresan más bien los intereses de los sectores sociales desfavorecidos.”<sup>14</sup>

Igualmente, ese aspecto positivo hace recordar la argumentación que, muchos siglos atrás, oponían los residentes de la isla de Melos al ser invadidos por la imponente y muy superior flota ateniense.

Como lo narra puntualmente Tucídides, antes de las hostilidades, los atenienses sostienen un encuentro con los melios, el muy conocido “Diálogo de Melos”, en el que, entre otras razones para evitar la guerra, los melios preguntan si no sería conveniente no solo para ellos, sino para los propios atenienses y para todos contar con unos ciertos derechos: “Según nuestra manera de ver las cosas al menos, lo útil, decimos, exige que nosotros no acabemos con lo que es un bien común, sino que aquel que en cualquier ocasión se encuentre en peligro pueda contar con la asistencia de unos razonables derechos...”<sup>15</sup>

---

13. Claude Lefort, *Ensayos sobre lo político*, México, Universidad de Guadalajara, 1991, pp. 31 y ss.  
14. José Antonio Ramos Pascua, “La crítica a la idea de los derechos humanos”, *Anuario de Derechos Humanos*, Nueva Época, núm. 2, 2001, Universidad Complutense de Madrid, p. 881.  
15. Tucídides, *Historia de la Guerra del Peloponeso*, Libro V-VI, Madrid, Gredos, 2000, p. 143.

Como se sabe, los atenienses desestimaron la propuesta de “unos razonables derechos” comunes a todos los pueblos cuando se encontraran en peligro y, en consecuencia, sometieron la isla de manera particularmente cruenta: “mataron a todos los melios adultos que apresaron y redujeron a la esclavitud a niños y mujeres.” Esta crueldad tuvo resonancia entre los pueblos rivales de los atenienses y apenas unos años después, cuando cayó Atenas, sus habitantes “recordaron la suerte de Melos por temor a sufrir algo parecido.”<sup>16</sup> La soberbia imperial impidió que los atenienses apreciaran la utilidad de unos derechos mínimos, no solo en beneficio de un pueblo sino como base común a la que todos los pueblos pudieran apelar en una situación de necesidad. No perdían poder, ganaba seguridad, pero renunciaron a ello.

Al final, esta como aquellas (la de Burke y Marx) son forma negativas de concebir los derechos, siempre como pérdida o amenaza a la libertad. Perspectiva que, por cierto, sigue presente en autores contemporáneos, como Robert Nozick.

Si algo define el liberalismo libertario de Nozick eso es, precisamente, su ardiente defensa de la libertad del individuo y los límites del Estado frente a ese derecho. Incluso en regímenes democráticos, o sobre todo en ellos, para este autor —que pasó de la *New Left* y el socialismo libertario en sus años juveniles, al liberalismo libertario y las posiciones conservadoras— el Estado tiene límites muy claros: proteger contra el robo, el fraude, la violencia, hacer cumplir los contratos... Entre menos, mejor, de allí su defensa del Estado mínimo como el único Estado legítimo, en tanto que no viola la libertad de las personas.

Más que crítico, detractor empecinado del Estado, Nozick teoriza respecto a la mínima intervención estatal en la vida de las personas. Asunto de pulgadas, distingue entre Estado ultra-mínimo y el Estado mínimo o “Estado gendarme”, ese Estado de la “teoría liberal clásica, limitado a las funciones de protección de todos sus ciudadanos contra la violencia, el robo y el fraude y a la de hacer cumplir los contratos, etcétera [...] Puesto que el Estado gendarme es frecuentemente llamado: Estado mínimo, llamaré Estado ultramínimo a este otro orden. Un Estado ultramínimo mantiene un monopolio sobre todo el uso de la fuerza, con excepción del que es necesario en la inmediata defensa propia y, por tanto, excluye la represalia privada (o la proporcionada por una agencia) por daño y para exigir compensación. Sin embargo, únicamente ofrece protección y servicios de ejecución a aquellos que compran sus pólizas de protección y aplicación.”<sup>17</sup>

No hay nada por encima del derecho del individuo, que incluye la libertad de cada uno a perseguir sus propios fines, entre otros aquellos relacionados con la propiedad y la riqueza. El Estado no puede, por tanto, establecer principios, prioridades, ideales o fines;

---

16. *Ibidem*, p. 156.

17. Robert Nozick, *Anarquía, Estado y Utopía*, México, FCE, 1988, p. 39.

ni siquiera, por ejemplo, el de la igualdad. “El Estado no puede usar su aparato coactivo con el propósito de hacer que algunos ciudadanos ayuden a otros o para prohibirle a la gente actividades para su propio bien o protección.”<sup>18</sup> De allí, por ejemplo, su férrea oposición a los derechos humanos —particularmente los de la segunda generación—, en tanto que solo benefician a un sector de la sociedad en desmedro de la libertad del individuo: distribuyen los recursos materiales y los derechos de forma arbitraria y a costa de los intereses individuales.

Lo que en principio parecería obvio e incluso un avance mayor en nuestra historia civilizatoria: la garantía de ciertos derechos fundamentales que protegen la vida y la dignidad de las personas, ya vemos que no lo es. A partir de algunos ejemplos, constatamos que a los derechos humanos nunca le han faltado críticos y objetores de muy diversa procedencia política, tradición teórica y filiación ideológica. Y probablemente no le faltarán.

No provienen de la naturaleza ni del cielo, los derechos humanos no son sino un elevado producto de la cultura, secuela afortunada —pero no sin sacrificio— de un momento histórico particularmente significativo en la larga marcha de la humanidad en la medida en que señala la ruptura con un orden arbitrario y atrabiliario, abusivo y claramente injusto.

Más que un quiebre en el orden jurídico —que lo fueron, con el tiempo—, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano y, poco antes, la Declaración de derechos de Virginia, inauguran una etapa histórica, frente a la que proclaman no solo un conjunto de derechos sino una serie de principios y valores no únicamente para una nación sino para todos los hombres y para un nuevo tiempo —el de la modernidad—, a partir de los cuales se reorganiza el funcionamiento del Estado e introducen nuevas formas de legitimidad, asociada a la soberanía popular y ya no a la voluntad de un solo hombre.

Constante histórica, desde el nacimiento de los derechos humanos sus críticos acentuaron el sentido negativo, es decir, la merma de esos derechos de todos para la libertad individual, del sujeto concreto. Pasan de largo respecto de la ganancia, o si se quiere, dejan de lado otro aspecto negativo no de los derechos humanos sino de la ausencia de esos derechos: lo intolerable y miserable que sería la vida sin esos derechos fundamentales, porque “nadie estaría seguro ante la violencia recíproca de unos contra otros...” como escribió Kant.

La vida del hombre, la libertad individual de ese sujeto atomizado, real y concreto sería más penosa, injusta y sombría sin ese conjunto de derechos propiedad de nadie,

---

18. *Ibidem*, p. 7.

patrimonio de todos; esos derechos que ofrecen la medida de lo humano y que precisan de la democracia tanto como ésta los presupone. Como ha planteado uno de los teóricos del derecho más influyentes, Robert Alexy: en toda “democracia real”, los derechos humanos “juegan un papel doble. Por un lado, son presupuestos del proceso democrático; por el otro, al vincular también al legislador, privan a la mayoría legitimada democráticamente de competencias de decisión.”<sup>19</sup>

Los derechos humanos son una condición de posibilidad de la democracia: sin respeto a la libertad, a la dignidad, a la opinión, a la vida de todas las personas, no hay democracia. Los derechos humanos son presupuesto del orden democrático, pero también son su afortunado resultado, su efecto *deliberado* por intencionado y reflexionado.

## II. CARAS DE LA MISMA MONEDA

Como en otras latitudes del mundo, en México el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, encabezado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), es fruto de la democratización del régimen político pero, al propio tiempo, opera como catalizador que apuntala las instituciones democráticas del país.

En la obra referida, Norberto Bobbio argumenta que tanto los derechos humanos como la democracia —y la paz, otra de sus preocupaciones—, tienen origen en un mismo “movimiento histórico”, a saber, el de la modernidad y por ello, estas tres piezas mayores de la civilización estarían atadas de forma indisoluble: “sin derechos humanos reconocidos y protegidos no hay democracia; sin democracia no existen las condiciones mínimas para la solución pacífica de los conflictos. Con otras palabras, la democracia es la sociedad de los ciudadanos, y los súbditos se convierten en ciudadanos cuando se les reconoce algunos derechos fundamentales...”<sup>20</sup> La democracia es el régimen que no admite súbditos, es un sistema en el que quienes gobiernan tienen límites: el que les imponen, en primer término, los derechos fundamentales de los ciudadanos.

No sin antecedentes lejanos,<sup>21</sup> los derechos humanos, a no dudar, son hijos legítimos de la modernidad, es decir, retoños relativamente jóvenes, lo que suele pasar de largo. Como advierte Rodríguez Duplá, “La idea de que a todo individuo le asisten derechos y libertades básicos que han de ser respetados por todos y tutelados por el Estado ha hecho enorme fortuna primero en Occidente y luego a escala universal. Tan grande es hoy el

---

19. Robert Alexy, “La institucionalización de los derechos humanos en el Estado constitucional democrático”, *Derechos y libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, núm. 8, 2000, p. 40.

20. Norberto Bobbio, *El tiempo de los derechos*, Madrid, Sistema, 1991, p. 14.

21. El ejemplo canónico es la Carta Magna del rey Juan Sin Tierra, del 15 de julio de 1215. VÉASE British Library, Magna Carta, <<https://www.bl.uk/magna-carta>, 30 de septiembre, 2019>.

prestigio de los que elocuentemente se ha dado en llamar ‘derechos humanos’ y tan frecuente su invocación, que a menudo se olvida que se trata de una conquista teórica relativamente reciente.”<sup>22</sup>

La trayectoria histórica de los derechos humanos es bien conocida y sus fuentes ha sido ampliamente documentadas: la Declaración de Derechos de Virginia (12 de junio de 1776), la Declaración de Independencia de los Estados Unidos (4 de julio de 1776) y la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional francesa el 26 de agosto de 1789; quizás de forma más bien testimonial pero relevante por señalar tempranamente la exclusión de las mujeres, habría que incluir la Declaración de Derechos de la Mujer y de la Ciudadana, de 1791, propuesta por Olimpes de Gouges.<sup>23</sup>

Para dejar de ser una entelequia universal, durante el siglo XIX y casi la mitad del XX, los derechos humanos adoptaron un carácter necesariamente nacional, por cuanto su protección reclamaba un dominio jurisdiccional, garantizado por el Estado.

Tras esa inmersión a los infiernos que fue la Segunda Guerra Mundial, la humanidad tocó fondo y, similar a la reacción de la comunidad internacional tras la Primera Gran Guerra, el fin de las hostilidades señaló el inicio de la construcción de un entramado jurídico-institucional que asumió el reto de la universalidad de los derechos humanos y su concreción efectiva (condensado en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948).

Se trata del conocido y no menos prolongado proceso de “positivización” de los derechos humanos, tres siglos de historia que Bobbio abrevia en unas líneas: “La Declaración Universal contiene en germen la síntesis de un movimiento dialéctico que comienza con la universalidad abstracta de los derechos naturales, pasa a la particularidad concreta de los derechos positivos nacionales, y termina con la universalidad no ya abstracta, sino concreta de los derechos positivos universales.”<sup>24</sup>

Quizás demasiado esquemática y general, otra forma en la que se da cuenta de esta historia es la conocida periodización de los derechos humanos dividida en tres etapas o “generaciones”. Inspirada intelectualmente por John Locke, la primera etapa incluye las referidas declaraciones de Virginia y de Francia y promueve, sobre todo, derechos civiles y políticos que buscan proteger al individuo frente al Estado, cuyos poderes intentan limitar.

---

22. Leonardo Rodríguez Duplá, *Ética*, Madrid, BAC, 2016, p. 198.

23. VÉASE María del Refugio González y Mireya Castañeda, *La evolución histórica de los derechos humanos en México*, México, CNDH, 2012, pp. 63 y ss.

24. Bobbio, *op. cit.*, p. 68.



A diferencia de esta primera etapa (siglos XVII y XIX), la segunda no busca limitar al Estado sino “exigirle que garantice a todos los ciudadanos las condiciones materiales mínimas para el libre despliegue de su personalidad. Aquí están comprendidos derechos tales como el derecho a la salud, a la educación, al trabajo, a la seguridad social o una remuneración razonable.”<sup>25</sup> Una etapa que comprende casi todo el siglo XX.

Finalmente, se identifica una tercera etapa caracterizada por la promoción de lo que algunos han caracterizado como derechos humanos difusos o de solidaridad, en los que se incluye el derecho a la paz internacional, a la convivencia armónica entre culturas y a la protección del ambiente y el manejo responsable de los recursos naturales.<sup>26</sup>

Si bien no existe consenso aún y en esa medida todavía no adquieren carta de ciudadanía, algunos autores sostienen la tesis de una cuarta generación de derechos humanos, asociados a la libertad de expresión en las sociedades de la información (lo que algunos llaman los *cyber-rights*, *cyber-liberties*),<sup>27</sup> el derecho de acceso a internet; también se incluyen, más que novedades, la ampliación de los derechos ecológico y de solidaridad.<sup>28</sup>

Mientras que las dos primeras generaciones de derechos humanos tomaron tres siglos en su desarrollo, la tercera y, si se admite, la cuarta, comprenden, si acaso, unas cuantas décadas. Nunca como a partir de la segunda mitad del siglo pasado la causa de los derechos humanos progresó a tan grandes trancos. La positivización de los derechos, sin embargo, no se tradujo —de forma automática ni en todo el mundo— en cumplimiento irrestricto del régimen de protección de los derechos humanos. De allí, como argumenta Bobbio, “El problema que se nos presenta, en efecto, no es filosófico, sino jurídico y, en sentido más amplio, político. No se trata tanto de saber cuáles y cuántos son estos derechos, cuál es su naturaleza y su fundamento, si son derechos naturales o históricos, absolutos o relativos, sino cuál es el modo más seguro para garantizarlos, para impedir que, a pesar de las declaraciones solemnes, sean continuamente violados.”<sup>29</sup>

---

25. Virgilio Ruiz Rodríguez, *Democracia y derechos humanos en México. Situación actual*, México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2014, p. 254.

26. *Ibidem*.

27. VÉASE Yaman Akdeniz, “Informe de Cyber-Rights & Cyber-Liberties (UK) Who Watches the Watchmen”, <[www.arnal.es/free/info/watchmen-2.html](http://www.arnal.es/free/info/watchmen-2.html)>, 30 de septiembre, 2019>.

28. VÉASE Nelly Manasía Alix Aguirre, “Derechos humanos de cuarta generación: inclusión social y democratización del conocimiento”, *Télématique*, núm. 14, 2015, <<http://www.Redalyc.Org/Articulo.Oa?Id=78435427002>>; Paulina Morales Aguilera, “Los derechos humanos de cuarta generación desde la noopolítica” *Derecho y Justicia*, núm. 7, 2016, <<http://ediciones.ucsh.cl/ojs/index.php/derechoyjusticia/article/view/1598/1476>>; y Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, “Los derechos humanos de cuarta generación. Un acercamiento”, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, agosto, 2017, <<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/91158/457163/file/CESOP-IL-72-14-DerHumaCuartaGeneracion-310817.pdf>>, 30 de septiembre, 2019>.

29. Bobbio, *op. cit.*, p. 64.

De allí, precisamente, que la democracia sea el régimen de gobierno que ofrece las condiciones políticas, culturales, axiológicas (la tolerancia, el respeto a la alteridad, la inclusión...), jurídicas, institucionales más favorables para la promoción y defensa de los derechos humanos. Solo eso, condiciones propicias, pero escasas garantías factuales. Debe entenderse que la democracia no es el Paraíso en la Tierra de los derechos humanos, no garantiza que las violaciones a esos derechos desaparezcan ni que la causa por los derechos humanos sea una historia lineal, ascendente y siempre progresiva. Más bien se trata de una cruzada cotidiana, signada por avances y retrocesos que desautoriza cualquier visión lineal y en cuyo desarrollo difícilmente se puede hablar de verdades concluyentes.

En la medida en que los derechos humanos están inscritos en coordenadas sociopolíticas e históricas determinadas, en esa medida su régimen es susceptible de ampliar su rango o restringir su alcance.

Lo único cierto es que la democracia ofrece un entorno jurídico e institucional propicio para el desarrollo y perfeccionamiento de los instrumentos de defensa y promoción de los derechos humanos. De capitalizar o no ese entorno se encarga la ciudadanía, de allí que sean, precisamente, los ciudadanos y las organizaciones civiles actores centrales en la construcción de las instituciones garantes de los derechos humanos, como lo demuestra el propio caso mexicano.

### **La hora de la democracia**

Más que un hecho fortuito, que una feliz casualidad, la hora de la democracia en México fue, al propio tiempo, la de los derechos humanos. Tal como lo plantea Bobbio, no son procesos sucesivos sino parte de un mismo movimiento histórico: no llegó la democracia para abrirle paso a los derechos humanos. La democracia es resultado de la confluencia de muy diversos movimientos sociales, reivindicaciones ciudadanas y la acción de múltiples organizaciones civiles y políticas —incluida, desde luego, las de derechos humanos—. Diversas agrupaciones civiles y movimientos sociales empujaron la liberalización del sistema político mexicano. Desde las trincheras de los derechos humanos también se construyó la democracia en México.

Como se ha documentado ampliamente, entre los movimientos que empujaron la democratización del país destacan, sin duda, las organizaciones civiles que desde los años setenta se volcaron contra la tortura, la desaparición forzada y la defensa de los presos políticos, entre otras: la Sección Mexicana de Amnistía Internacional (1971), Equipo Pueblo (1977), Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos (1979), Academia Mexicana de los Derechos Humanos (1984), Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria (1984), Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez

(1986), Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas (1989), Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos (1989).<sup>30</sup>

La democratización del régimen fue, pues, un proceso correlativo a la construcción de un sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos. Parte de ese proceso consistió precisamente en poner coto a la autoridad presidencial, en levantar una serie de diques y frenos en torno al individuo, a efecto de limitar el poder del Estado.

Asistido y con fórceps, el parto de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se inscribe en un momento en el que el mundo asiste a un cambio histórico de gran calado: de forma prematura —según lo argumenta el último de los grandes historiadores marxistas, Eric Hobsbawm—, el llamado “corto siglo xx” había llegado a su fin no bien iniciaba la última década de la centuria.<sup>31</sup> “Es indudable —dice Hobsbawm— que en los años finales de la década de 1980 y en los primeros de la de 1990 terminó una época de la historia del mundo para comenzar otra nueva.”<sup>32</sup>

En el flanco político-democrático, en aquellos años tiene lugar lo que Samuel Huntington definió como la Tercera ola de la democracia, etapa que habría iniciado en Portugal con la Revolución de los claveles (1974) y se extendería hacia el Mediterráneo, cruzaría el Atlántico, donde recalaría en varias naciones latinoamericanas (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay...), pero también, en su avance global, alcanzó a algunos países de Asia Oriental y Europa del Este, hacia finales de los ochenta.<sup>33</sup>

Para México, aquellos años no solo fueron tiempos de cambio sino de crisis. Para empezar, conviene recordar algo que es difícil olvidar: son los años de la “década perdida” para desarrollo en América Latina, de las grandes deudas y los grandes sacrificios nacionales; en 1988 llega a su cúspide la política de ajustes puesta en marcha por el gobierno de Miguel de la Madrid y, en consecuencia, el desgaste mayor del régimen

---

30. VÉASE Emilio Álvarez Icaza Longoria, “La institucionalización de los derechos humanos. Reflexiones en torno a la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos”, en Roberto Blancarte (coord.), *Los grandes problemas de México. XIV Culturas e identidades*, México, El Colegio de México, 2010, p. 126.

31. En su acercamiento a la historia de los últimos tres siglos, Eric Hobsbawm sostiene la tesis de un largo siglo XIX, que habría iniciado en 1789, con la Revolución francesa y se prolongó más de cien años —de allí la idea de “largo siglo”—: hasta el asesinato de Francisco Fernando, archiduque de Austria; a partir de allí se inicia el “siglo corto”, que termina en 1991, con la desintegración de la Unión Soviética. VÉASE la trilogía de Hobsbawm sobre el siglo largo: *La era de la revolución: Europa 1789-1848*, *La era del capital: 1848-1875* y *La era del imperio: 1875-1914*; y sobre el siglo corto: *Historia del siglo XX*, todos publicados en la editorial Crítica.

32. Hobsbawm, *Historia del siglo XX*, Buenos Aires, Crítica, 1998, p. 15.

33. Samuel Huntington, *La Tercera ola. La democratización a finales de siglo XX*. Barcelona, Paidós Ibérica, 1994.

posrevolucionario: grave crisis económica, incapacidad para responder a las demandas de millones de mexicanos, inoperancia de algunos instrumentos de control político.

A lo que se suman algunos otros hechos políticos de relevancia, entre los más significativos: de entre los escombros de 1985, la sociedad civil capitalina adquiere carta de ciudadanía y trasciende su coyuntura (sísmica); la perseverancia política del Partido Acción Nacional (PAN) es premiada con la primera alternancia a nivel estatal: Baja California (1989); acaso más relevante aún por sus secuelas político-electorales, en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se deja ver una grieta que pronto se convertirá en ruptura: las decisiones económicas y la reorientación política del Estado causan tensiones que, al acercarse la sucesión presidencial, provocan el surgimiento de la Corriente Democrática, que toma forma de manera pública con Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo, Ifigenia Martínez, Carlos Tello, entre otros, a la cabeza.

Sus diferencias respecto al manejo de la economía —en particular, la forma de gestionar la asfixiante deuda externa— y su oposición a la proverbial tradición del *dedazo* como fórmula para resolver la sucesión presidencial no solo anticipaba la ruptura sino dejó entrever la crisis de legitimidad que acompañó los primeros meses del nuevo gobierno, encabezado por Carlos Salinas de Gortari, caracterizados por tasas muy elevadas de inflación, pesada carga fiscal a consecuencia del débito externo, irritación social por recortes presupuestales que acentuaban rezagos sociales, voto de castigo, desprestigio del partido oficial y debilidad del pacto corporativo, sociedad civil demandante...

No menos complejo, en el flanco externo se vivían los estertores del fin de la Guerra Fría (que habría concluido con el Tratado de Washington, suscrito en diciembre de 1987 por los presidentes Ronald Reagan y Mijaíl Gorbachov, que dispuso la eliminación de misiles nucleares de alcance intermedio), emergió un nuevo y precario equilibrio internacional, se abrió paso la formación de bloques económicos, se impuso el dominio de la “nueva derecha” en Estados Unidos (Reagan-Bush) e Inglaterra (Margaret Thatcher) y de la hegemonía de las doctrinas neoliberales.

Un complejo escenario para cualquier inicio de sexenio. Doblemente difícil para quien recibió una Presidencia débil y emergió de una jornada electoral cuestionable, cuestionada y sin consenso, pero que no bien asumió el cargo anticipó los trazos de un programa audaz y ambicioso que, entre otros objetivos, buscaba llevar a México al Primer Mundo, lo que suponía la apertura comercial con el mercado global, en particular la pieza mayor de la estrategia: la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Un proyecto en el que había un lugar reservado para los derechos humanos.

Es en este contexto, como telón de fondo, en el que nace la CNDH. Desde luego, la causa de los derechos humanos en México viene de lejos en la historia. Conviene recordar la

iniciativa del diputado Ponciano Arriaga, el también llamado “Padre de la Constitución de 1857”, quien en febrero de 1847 consiguió que fuera aprobada, en su natal San Luis Potosí, la Ley de Procuraduría de Pobres —antecedente relevante de la Defensoría de Oficio y de la Defensoría Social—. Mucho más cercano en el tiempo, destacan las instituciones fundadas al calor de la “apertura política” en los años setenta y ochenta del siglo pasado: la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos de Nuevo León, la Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y las direcciones de Derechos Humanos en las secretarías de Gobernación y Relaciones Exteriores en 1989.

A estos factores, se sumaron presiones internas y externas que terminaron por empujar el difícil parto. Requisito de entrada al “Primer Mundo” era que México no solo mostrara apertura económica sino político-democrática, por lo que el gobierno de la modernización precisaba demostrar que el régimen político había empezado el camino de la democratización. Al propio tiempo, un hecho violento, el asesinato de Norma Corona Sapién, el 21 de mayo de 1990, trascendió a la prensa internacional. La abogada sinaloense, presidenta de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos y del Colegio de Abogados “Clemente Vizcarra Franco”, investigaba la participación de agentes antinarcóticos en ilícitos realizados en su estado: había reunido un sinnúmero de denuncias de crímenes, desapariciones y torturas, e impulsaba un proyecto de Ley contra la Tortura —precisamente al esclarecimiento de este asesinato la Comisión dedicó mayores esfuerzos—.

En mayor o menor medida, todos estos factores y actores, condiciones y procesos incidieron en la creación, el 6 de junio de 1990, de la CNDH.

El fin del principio. La Comisión comenzaba, así, en ese complejo momento histórico, su andadura institucional. No bien había nacido, se hicieron evidentes las taras genéticas del organismo. Sobre todo, las limitaciones derivadas de su dependencia gubernamental. Sensible a la atención internacional, el presidente Salinas respondió a las suspicacias con una reforma para elevar a rango constitucional la defensa de los derechos humanos y conferirle autonomía al organismo encargado (la iniciativa fue presentada el 18 de noviembre de 1991, ante la Cámara de Senadores). El proceso culminó en enero de 1992: el Congreso adicionó el apartado B del artículo 102 y la CNDH se convirtió en “organismo constitucional autónomo”, con personalidad jurídica y patrimonio propios. En los hechos, se creaba el llamado Sistema nacional no jurisdiccional de protección de los derechos humanos.

No obstante, la costumbre del poder presidencial reservó al Ejecutivo el nombramiento del presidente de la CNDH (aunque con la aprobación del Senado o de la Comisión Permanente). La voluntad de *un solo hombre* seguía marcando la pauta: mientras la

Cámara de Senadores funcionara como bastión inamovible de la Presidencia imperial (hasta el 2000),<sup>34</sup> el *ombudsman* sería visto como una pieza más del presidente en turno.

No fue sino hasta septiembre de 1999, gracias a una nueva reforma al artículo 102 constitucional, cuando se rompió definitivamente el cordón umbilical. En aras de mayor autonomía e independencia, el Legislativo decidió suprimir cualquier participación del Ejecutivo en el nombramiento del presidente de la CNDH. La facultad otorgada en la etapa del presidencialismo tardío se trasladaba al Senado (o, en su caso, a la Comisión Permanente).

Al menos en términos formales, legales, esta reforma constitucional cortó las amarras presidenciales que ataban a la Comisión. Como lo constata el desempeño de algunos titulares de la CNDH, la independencia formal no se tradujo de inmediato ni de forma automática en independencia real. El presidencialismo persistía como *atavismo* político, como herencia autoritaria, como automatismo obsecuente por parte del *ombudsman* que, en ciertos casos, se asumió como empleado del presidente de la República.

La experiencia nacional (los esfuerzos de décadas y de cientos de ciudadanos) demuestra que la construcción del sistema no jurisdiccional de defensa de los derechos humanos ha sido un correlato de la democratización del régimen político. Y lo seguirá siendo. Guste o no.

### **Institucionalización de los derechos humanos y la democracia**

Durante los últimos treinta años, la institucionalización de los derechos humanos ha sido un proceso correlativo de la democratización del país. Tres décadas en las que el pluralismo partidista, la competencia electoral y la alternancia política se abrieron paso lo mismo en las entidades que en el Congreso de la Unión (de 1997 al 2018 el país vivió una sucesión de legislaturas sin mayoría de un solo partido).

El fin del otrora “país de un solo hombre” (González Pedrero *dixit*), la quiebra del cuasi monopolio del poder político, la “escisión de la cima” (Niklas Luhmann *dixit*) provocó, a su vez, que los otros Poderes (el Legislativo y el Judicial) se fortalecieran y, en esa medida, recuperaran o estrenaran esa bendita atribución —por años confiscada por el

---

34. En 1991, por primera vez en su historia, Acción Nacional ocupó un escaño — Héctor Teherán, por Baja California— en el Senado, en la LVI legislatura. A partir de entonces, la oposición fue incrementando sus posiciones. Hacia 1997 el 60.16 % era de extracción tricolor. A partir de las elecciones del 2000 —un hito, también, para el Senado, que retornaba a su renovación íntegra de cada seis años—, los priistas conforman el 45.31 %. VÉASE Ricardo Espinosa, Víctor Alarcón y Cuitláhuac Bardán (coords.), *Elecciones y partidos en México 2000*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, junio, 2003, p. 233.

hiperpresidencialismo— de contener a los otros poderes, de introducir equilibrios en el sistema de pesos y contrapesos.

Años de creciente escrutinio público, gracias a algunas empresas periodísticas y organizaciones civiles que volcaron su atención al quehacer gubernamental cotidiano, que echaron luz sobre los pliegues, puntos ciegos y espacios de opacidad de la administración pública.

Tiempos en los que, propulsadas desde las organizaciones civiles y las presiones ciudadanas, proliferaron organismos autónomos que no solo tutelaban ciertos derechos (acceso a la información, protección de datos personas, la no discriminación, la defensa de los usuarios de servicios financieros...), sino que constituyeron un contrapeso frente a poderes y autoridades federales y estatales.

En fin, pluralidad político-partidista, elevada competencia político-electoral, fortalecimiento del régimen democrático, ampliación de libertades y derechos, emergencia de órganos autónomos que fortalecían, además, el sistema de contrapesos, acotamiento de las decisiones discrecionales de la clase política gobernante, edificación de instancias de rendición de cuentas y mecanismos de transparencia..., es decir, la arquitectónica de la democracia.

Es ese contexto el que fomenta la institucionalización de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a lo largo de tres décadas. Un proceso de ida y vuelta, que se retroalimenta: el contexto democrático favoreció la consolidación institucional y, al propio tiempo, la Comisión contribuyó al apuntalamiento de la democracia en el país en su tarea cotidiana de hacer frente a los abusos cometidos desde el poder.

No parece casual sino causal que durante esos años de institucionalización de los derechos humanos se desarrollaran tres procesos:

La institucionalización de los derechos humanos se ha producido mediante tres diferentes procesos; en primer lugar, con la incorporación de tratados internacionales de derechos humanos como derecho interno con fundamento en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la armonización de las normas nacionales en virtud de una celebración de estos tratados. En segundo lugar, la creación de los organismos públicos de derechos humanos (OPDH) y de otros organismos de Estado que abordan derechos humanos específicos, como el Instituto Federal Electoral, el Instituto Nacional de Acceso a la Información, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, la Comisión para la Defensa de los usuarios de Servicios Financieros, la Procuraduría Federal del Consumidor y los institutos de las mujeres, entre otras. En tercer lugar, la institucionalización de los derechos humanos en nuestro país se ha establecido mediante la creación de una cultura de los derechos humanos en el Estado mexicano, según la

cual dicho derechos son criterios de la legitimidad de la democracia en las sociedades contemporáneas.<sup>35</sup>

Como puede verse, los tres procesos que, a decir del otrora *ombudsman* capitalino, Emilio Álvarez Icaza, distinguen la institucionalización de los derechos humanos en México, no solo consolidaron como institución y práctica el Sistema nacional no jurisdiccional de protección de los derechos humanos sino que, al propio tiempo, esos tres procesos apuntalaron la democracia: la suscripción de tratados internacionales por parte de México se ha constituido en un dique frente a decisiones y actos de autoridad y ha colocado los reflectores de foros y órganos jurisdiccionales internacionales sobre esas decisiones. Ni qué decir sobre el andamiaje de organismos públicos creados para tutelar diversos derechos y que —como hemos sostenido— alimentan el sistema de contrapesos; no menos trascendente para la democracia ha sido la promoción de una cultura de los derechos humanos como parte de nuestra cultura político-democrática, una asignatura ciudadana que, por cierto, todavía presenta déficit.

### III. POR LOS DERECHOS HUMANOS

No basta, al parecer, con promover el respeto por la vida, por la dignidad, por la libertad, por el bienestar y la paz incluso. Tampoco parece suficiente que alienten valores como la tolerancia y solidaridad; ni siquiera que su vigencia y práctica estimulen la cultura democrática y apuntalen sus instituciones. Para detractores y críticos, nada de eso parece suficiente para fundamentar los derechos humanos.

Con acierto advierte Robert Alexy: “El problema de la fundamentación de los derechos humanos es el problema más importante y más difícil en la discusión sobre derechos humanos.”<sup>36</sup> Al menos en términos teóricos, la fundamentación de los derechos humanos está relacionada, de manera íntima, con dos de las cinco características que el catedrático más destacado de la Universidad Christian-Albrechts de Kiel (Alemania) atribuye a los derechos humanos: fundamentabilidad y prioridad (las otras tres son universalidad, validez moral y abstracción)

Respecto de la fundamentabilidad, Alexy argumenta que “en los derechos humanos se trata de la protección y satisfacción de intereses y necesidades fundamentales. Un interés o una necesidad es fundamental, cuando su violación o su no satisfacción significa, bien la muerte o padecimiento grave, o bien toca el núcleo esencial de la autonomía”.<sup>37</sup> Además de fundamentales, los derechos humanos son prioritarios, en relación con el derecho

---

35. Álvarez Icaza, *op. cit.*, pp. 116 y 117.

36. Alexy, *op. cit.*, p. 27.

37. *Ibidem*, p. 28.



positivo. Para entender este punto, Alexy distingue el grado de prioridad y lo articula con la legitimidad y aún con la justicia en sentido formal:

Se debe diferenciar entre una prioridad débil y una fuerte. La prioridad *débil* consiste en que no es el derecho positivo la medida para el contenido de los derechos humanos, sino los derechos humanos son la medida para el contenido del derecho positivo. La observancia de los derechos humanos es una condición necesaria de legitimidad del derecho positivo. El derecho positivo que viola derechos humanos es en su contenido un derecho incorrecto. Es discutible si esta incorrección es solo una incorrección moral o si tiene también un carácter jurídico. Pero esto no se discutirá aquí. En este lugar es solamente de importancia que solo en una prioridad débil, la incorrección resultante de la violación de derechos humanos no implica la pérdida de la validez jurídica o del carácter jurídico. Este caso se da, más que nada, en una prioridad *fuerte*. En ésta, la violación de un derecho humano suprime el carácter jurídico y con ello también la validez jurídica del derecho positivo contradictorio. La aceptación o no de tal prioridad fuerte constituye el núcleo de la disputa acerca del positivismo jurídico. A favor se dice que no toda violación, pero sí toda extrema violación de los derechos humanos, priva al derecho positivo, esto es, al derecho creado de acuerdo al ordenamiento y socialmente eficaz, del carácter jurídico y, con ello también, de la validez jurídica.<sup>38</sup>

Un debate abierto, en curso, este de la fundamentación de los derechos humanos que desborda la discusión estrictamente jurídica y se entrelaza con otras materias igualmente relevantes, como la forma de organización del Estado, los tipos de regímenes políticos y las implicaciones de los derechos humanos —en tanto derechos fundamentales— en la definición y desarrollo de las formas de organización política existentes, entre ellas, la democracia.

¿Por qué derechos humanos? ¿Por qué es preferible y conveniente que exista un sistema que los proteja? ¿Para qué un régimen no jurisdiccional de derechos humanos? ¿Qué fundamenta la permanencia de un *ombudsman*?

A continuación se ofrecen algunos argumentos que buscan responder —al menos en parte— estas preguntas y, al propio tiempo, apuntalar lo que en el fondo sigue siendo una obviedad: la conveniencia palmaria de contar con un *ombudsman*, cabeza del sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos.

### **Poder de control**

No sencilla, es cierto, pero tampoco inexistente, la relación entre derechos humanos y democracia no puede negarse y la historia de los derechos humanos en el mundo y México lo demuestra.

Este flanco histórico, existente e innegable de los organismos constitucionales defensores de los derechos humanos en el mundo, no solo ha permitido argumentar la conveniencia

---

38. *Idem*, pp. 29 y 30.

de contar con un régimen no jurisdiccional de defensa de estos derechos sino que ha estimulado la reflexión teórica sobre la relación entre derechos humanos y los contrapesos institucionales en regímenes democráticos.

Una de las aproximaciones teóricas más fecundas y sugerentes sobre los contrapesos en las democracias actuales es la que ha emprendido desde hace algunos años Pierre Rosanvallon, destacado profesor del Collège de France y presidente de ese peculiar “taller intelectual” denominado La República de las Ideas.<sup>39</sup>

En su reflexión sobre las sociedades contemporáneas, Rosanvallon se hace cargo no solo de analizar la crisis —que llama de “desconfianza”— de las democracias sino las sus principales mutaciones. Planteado en trazos muy gruesos y generales, porque no es el objetivo reseñar ni discernir sobre la obra de este autor, se puede afirmar que el historiador francés —que tuvo como tutor doctoral al mencionado Claude Lefort— parte de que el actual “desencanto democrático” tiene su origen estructural en la forma que asumió hace dos siglos el ideal democrático como *identificación* política entre gobernantes y gobernados (el mismo que se establece entre candidatos y electores):

Históricamente, el proyecto democrático ha sido asimilado con un ideal de identificación entre gobernados y gobernantes. Todo se anudó, en consecuencia, en torno al problema de la calidad del lazo representativo. Durante dos siglos no se dejó de buscar la vía para una representación más efectiva y fiel. Si bien muchos teóricos liberales o conservadores le han opuesto a esta ambición la perspectiva más restrictiva de un poder basado en la capacidad [*capacitaire*], legitimado por las urnas, los ciudadanos continuamente han entendido la expresión “democracia representativa” en términos de una identificación. La historia del desencanto democrático encontró allí su hecho generador. Si bien la identificación con un candidato es uno de los resortes actuales de la opción electoral, la distancia es, en efecto, lo que caracteriza funcionalmente la situación relativa entre gobernados y gobernantes. Si no se reconoce esta distinción, la presuposición de la permanencia de un régimen de la identificación engendra necesariamente una frustración. De ahí el carácter estructural de la decepción de los ciudadanos.<sup>40</sup>

Frente a esa *democracia de la identificación*, Rosanvallon opone la *democracia de apropiación*, que es la forma de zanjar la creciente distancia entre gobernantes y gobernados y (re)apropiarse de la democracia desde la condición de ciudadano. Esta apropiación correría por tres vías:

- 
39. Fundada en 2001, con sede en Francia, es una organización (especie de *think tank*) dedicada a la “producción e intercambio” de nuevas ideas, que se difunde a través de su revista digital *La vida de las ideas* y de la colección del mismo nombre (La República de las Ideas) en la prestigiosa editorial Seuil. VEASE Thomas Wieder, “La République des idées: un atelier intellectuel”, *Le Monde*, 19 de mayo, 2006, <[https://www.lemonde.fr/idees/article/2006/05/19/la-republique-des-idees-un-atelier-intellectuel-par-thomas-wieder\\_773804\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2006/05/19/la-republique-des-idees-un-atelier-intellectuel-par-thomas-wieder_773804_3232.html), 30 de septiembre, 2019 >.
40. Pierre Rosanvallon, *La Legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad*, Buenos Aires, Manantial, 2009, p. 316.

- En el orden de la actividad ciudadana, es el papel que desempeña el ejercicio de la desconfianza. Contrasta con la manifestación de la confianza propia del ejercicio electoral. Esta desconfianza sustenta la constitución del continente contrademocrático resultante de un conjunto de prácticas de control, de obstrucción y de juicio a través de las cuales la sociedad ejerce poderes de corrección y presión.
- En el campo de las instituciones, es la función que cumplen los organismos de la democracia indirecta. Corresponden a otras expresiones de la generalidad social diferentes de las resultantes de las urnas. A distancia de la lógica mayoritaria, las autoridades de control o regulación y las cortes constitucionales esbozan de esa forma, con otras, un nuevo horizonte de la vida democrática.
- El imperativo de conducta democrática de los gobernantes hace, finalmente, pesar sobre ellos una imposición distinta de la resultante de su modo de nominación.<sup>41</sup>

En la primera modalidad del ejercicio de apropiación democrática, lo que Rosanvallon ha denominado “contrademocracia” se inscribe, precisamente, la noción que nos interesa destacar: poder de control.

Uno de los flancos que las crisis de las democracias debilitan, de acuerdo con el también otrora director de L'École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), es ese binomio que por décadas se dio por sentado: legitimidad y confianza. La legitimidad, en tanto cualidad jurídica, está asociada a los procesos electorales y es una traducción prácticamente exacta de las urnas. La confianza, sin embargo, es una cualidad mucho más compleja, cercana al concepto de “institución invisible”, del economista Keneth Arrow, y a la cual Rosavallon le atribuye tres funciones: 1) ampliación de la calidad de la legitimidad: a su carácter procedimental —derivado de las urnas—, la confianza le imprime mayor calidad a la legitimidad al sumar la dimensión moral (la integridad) y una dimensión sustancial (la preocupación por el bien común); 2) la confianza funciona, también, como hipótesis sobre una conducta futura (Georg Simmel *dixit*), es decir, “permite suponer *el carácter de continuidad en el tiempo* de esa legitimidad ampliada”; y, por último, 3) la confianza funciona como un “economizador institucional”, que permite ahorrarse procesos y mecanismos de verificación y prueba.<sup>42</sup>

Por demás evidente, la crisis por la que atraviesan estas dos cualidades políticas en las democracias contemporáneas ha propiciado la formación de otras prácticas que traducen esa desconfianza:

---

41. *Ibidem*, pp. 317 y 318.

42. Rosanvallon, *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires, Manantial, 2007, p. 23.

[...] paralelamente también se ha formado todo un entrecruzamiento de prácticas, de puestas a prueba, de contrapoderes sociales e informales y también de instituciones, *destinados a compensar la erosión de la confianza mediante una organización de la desconfianza*. No se puede pensar la democracia y rehacer su historia sin ocuparse de estas últimas formas.

Hay así dos dimensiones a tener en cuenta para comprender correctamente el movimiento de las diversas *experiencias democráticas*: el funcionamiento y los problemas de las instituciones electorales-representativas, por un lado, y la constitución de este universo de la desconfianza, por el otro.<sup>43</sup>

A ese universo que organiza la desconfianza es lo que Rosanvallon denomina la “contrademocracia”. No es, como se puede colegir, un régimen contrario a la democracia, que intente socavarla o acabar con ella, tampoco es externo o ajeno al orden democrático. Cuando se habla de “contrademocracia”, en todo caso, se alude a una dimensión complementaria de ese otro espacio democrático erosionado por la desconfianza, que a través de mecanismos de evaluación y control, procedimientos de obstrucción, la ciudadanía se reapropia de la democracia, la vuelve más efectiva. La contrademocracia es el completo democrático, ciudadano, de la democracia.

Dentro de ese subcontinente contrademocrático de la democracia, Rosanvallon identifica tres modalidades:

los poderes de control [surveillance], las formas de obstrucción, la puesta a prueba a través de un juicio. A la sombra de la democracia electoral-representativa, estos tres contrapoderes dibujan los contornos de lo que propongo llamar una *contrademocracia*. Esta contrademocracia no es lo contrario a la democracia; es más bien una forma de democracia que se contrapone a la otra, es la democracia de los poderes indirectos diseminados en el cuerpo social, la democracia de la desconfianza organizada frente a la democracia de la legitimidad electoral. Esta contrademocracia conforma de este modo un sistema con las instituciones democráticas legales. Apunta a prolongar y extender sus efectos, constituye su contrafuerte.<sup>44</sup>

Proponemos caracterizar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como un *contrapoder* de la democracia mexicana, en tanto que cumple con la función de organizar la desconfianza y no porta amenaza para el régimen democrático, ni pretende suplir funciones de otras agencias o agentes del Estado, sino que su acción —por lo demás perfectamente legal y democrática— tiende, precisamente, a prolongar y extender los efectos de la democracia.

Para empezar, es oportuno destacar un dato que suele pasar de largo en la historia de la CNDH, pero que documenta esa función de contrapeso respecto del poder, un *contrapoder* que, desde su origen, asumió el organismo: ni siquiera había cumplido dos meses de haber

---

43. *Ibidem*, p. 24.

44. *Idem*, p. 27.

sido creada (el 6 de junio de 1990), pero hacia el 2 de agosto la Comisión había presentado sus primeras siete recomendaciones, cuatro de ellas dirigidas hacia la Procuraduría General de la República (PGR), una agencia gubernamental sobre la que dominaba la desconfianza ciudadana.

Otro hecho significativo que da cuenta de la incomodidad que generó desde su origen la CNDH en algunas dependencias del gobierno y del temprano hostigamiento como respuesta, fue la denuncia presentada por el doctor Jorge Carpizo —primer *ombudsman*—, el 16 de abril de 1991, por espionaje telefónico y con micrófonos en sus oficinas. Días más tarde, el titular de la PGR, Enrique Álvarez del Castillo, “renunció” a su cargo.<sup>45</sup>

Pese a las limitaciones legales e institucionales, desde su origen la Comisión se reveló como una entidad imprescindible no solo en la defensa de los derechos humanos sino como un contrapeso al poder.

En la misma línea, se puede identificar la “desconfianza organizada” como causa eficiente de otro cambio mayor en la CNDH: como respuesta a las críticas y suspicacias sobre la condición de dependencia —o abierta subordinación— de la flamante institución hacia el gobierno federal, el 18 de noviembre de 1991 el presidente Carlos Salinas de Gortari respondió con una reforma para elevar a rango constitucional la defensa de los derechos humanos y dotar de autonomía al organismo encargado de ello.

Como órgano constitucional autónomo, la nueva institución emanaba del poder, pero no se debía a él. Sus atributos fiscalizadores, como contrapeso a la acción del poder y sus operadores, se pensaron como uno de los ingredientes fundamentales para democratizar la vida política nacional.

Como se apuntó, el legislador trasladó al Senado de la República la facultad de elegir al *ombudsperson*, pero incluso puesta en el ámbito senatorial, la decisión respecto a la designación del o la titular de la Comisión no solo sigue marcada por la desconfianza sino que parece avanzar precisamente en esa ruta *contrademocrática*, porque, de lo contrario, ¿de qué otra manera se podría entender que actualmente el proceso para la designación del *ombudsperson* contemple, primero, una etapa de “consulta pública” (artículo 102, apartado B de la Constitución Política), o “amplia auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos públicos y privados promotores o defensores de los derechos humanos” (artículo 10 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos), a partir de la cual perfilar a los aspirantes más idóneos, de entre los cuales se propone una terna que,

---

45. Raúl Monge e Ignacio Ramírez, “Cuando el ahora director de Banobras gobernó a Jalisco, cobró auge el narco”, *Proceso*, 25 de mayo, 1991, <<https://www.proceso.com.mx/157116/cuando-el-ahora-director-de-banobras-gobierno-a-jalisco-cobro-auge-el-narco>, 30 de septiembre, 2019>.

luego, es presentada ante el pleno del Senado para que, por el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes, se designe al *ombudsman*.

La experiencia de la CNDH nos demuestra que los poderes de control, los contrapesos, los órganos autónomos son límites necesarios frente al poder político, diques ante eventuales retornos del hiperpresidencialismo, la concentración excesiva de poder, frente a las tentaciones autoritarias.

Estos contrapesos tampoco son un subproducto de la democracia. Los órganos autónomos no vienen después sino que son piezas democráticas consustanciales, que empujan y acompañan el proceso de democratización del régimen político o, en términos de Rosavallon, son poderes de control, dispositivos de la contrademocracia, contenidos que —desde la desconfianza organizada— complementan el continente democrático.

### **La ley del más débil**

La tentación es grande. Y más cuando se pone al pueblo por delante, ya no el orden o la seguridad del Estado —la coartada preferida hace algunas décadas—, sino el bien del propio pueblo. ¿Qué es más legítimo que eso?

La democracia es el gobierno de las mayorías, pero no sin límites, pero no sin contrapesos. En los regímenes democráticos se gobierna desde la mayoría pero no contra las minorías. En la democracia se representa a la mayoría pero ni un grupo de personas o una sola encarnan esa mayoría. Los gobiernos de mayoría no lo pueden todo, no les está permitido todo.

Pensando en y desde la experiencia política italiana reciente, acaso el más influyente teórico del garantismo jurídico, Luigi Ferrajoli, advierte sobre la “deformación de la democracia” por la vía populista:

Según esta ideología, que ha adquirido connotaciones cada vez más abiertamente populistas, la democracia política consistiría, más que en una representación de la pluralidad de las opiniones políticas y de los intereses sociales y en su mediación parlamentaria, en la opción electoral por una mayoría de gobierno y con ella por su jefe, identificados con la expresión directa y orgánica de la voluntad y de la soberanía popular en las que se fundaría la legitimidad de los poderes públicos. Es así como la elección de la mayoría y de su jefe se presenta en el debate público como un factor de reforzamiento de la representación política, hasta el punto de que los ideólogos más encendidos hablan de ella como una forma de “democracia gobernante” y, por consiguiente, de la forma de democracia más directa y participativa. El resultado es una deformación de la democracia representativa en sentido plebiscitario: la reducción de los partidos a comités electorales del líder; la relación directa de estos con el pueblo a través de la televisión; la idea de la omnipotencia de la mayoría personificada en un jefe, celebrado como encarnación de la voluntad del pueblo, imaginado a su vez como una suerte de macrosujeto colectivo; la descalificación de las reglas y, con ello,

de los límites legales y constitucionales al poder de gobierno expresado por la mayoría; la gestión de la administración ordinaria bajo la enseña de la excepción y de la perenne emergencia; la contestación de la separación de poderes, de las funciones de control de la magistratura e incluso del debate parlamentario, cuya sustitución por las votaciones de los jefes de grupo ha llegado a proponerse por el presidente del Gobierno: como en las sociedades por acciones o en las asambleas de copropietarios, donde se cuentan las cuotas de participación.<sup>46</sup>

La democracia no es solo lo que dicta la mayoría sino también lo que disponen la Constitución y las leyes, que establecen esas “líneas rojas”, fronteras no solo políticas y éticas sino legales que ningún régimen democrático puede traspasar, a riesgo de dejar de serlo.

Como apuntó el citado Alexy, la fundamentación de los derechos fundamentales —incluidos los derechos humanos— es el tema más relevante y, a un tiempo, complejo en esa discusión que no solo es teórica sino política. Precisamente ese es el título de uno de los textos más conocidos de Luigi Ferrajoli: “Los fundamentos de los derechos fundamentales”, que es parte de un célebre debate entre el jurista florentino y Luca Baccelli, Michelangelo Bovero, Ricardo Guastini, Mario Jori, Anna Pintore, Ermanno Vitale y Danilo Zolo.

Propiciado por la revista *Teoría Política*, este debate convocó a los especialistas italianos más reputados en materia de derechos humanos, quienes intercambiaron ideas a lo largo de dos años (de 1998 al 2000). Además de las tesis planteadas, que dieron lugar a una reflexión más amplia, el debate permitió una suerte de reordenamiento y ponderación de algunas de las ideas de Ferrajoli, que ya había sido planteadas,<sup>47</sup> pero que frente a la interpelación de sus colegas adquirieron una nueva disposición, en función de su preeminencia.

Publicado poco después como libro, el debate inicia con “una definición formal del concepto de derecho fundamentales” por parte de Ferrajoli, frente a la cual sus colegas formulan algunos cuestionamientos —en dos rondas—, a los que el actual profesor de la Universidad de Roma III respondió con dos textos, uno de los cuales es de particular relevancia para este estudio.

Ferrajoli, quien se ha referido a Bobbio como “nuestro grande Maestro”,<sup>48</sup> cierra el debate con el texto aludido arriba: “Los fundamentos de los derechos fundamentales”, en el que abunda acerca de qué derechos son fundamentales e identifica sus rasgos estructurales:

---

46. Luigi Ferrajoli, *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, Madrid, Trotta, 2011, pp. 47 y 48.

47. Ferrajoli, *Derecho y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2009, 6ª ed., pp. 73-153.

48. VÉASE José Roberto Ruiz Saldaña, *El itinerario intelectual y político de Luigi Ferrajoli*, Madrid, Universidad Carlos III, tesis doctoral, 2011, p. 31.

Según la tipología que propongo, son *derechos fundamentales* aquellos *derechos subjetivos* que las *normas* de un determinado ordenamiento jurídico atribuyen universalmente a *todos* en tanto *personas, ciudadanos y/o personas capaces de obrar*. Los rasgos estructurales que, con base en esta definición, distinguen a estos derechos de todos los demás, son tres, todos ellos independientes del contenido de las expectativas que tutelan: a) la forma universal de su imputación, entendiendo “universal”, en el sentido lógico y no valorativo de la cuantificación universal de la clase de sujetos que, como personas, ciudadanos o capaces de obrar, sean sus titulares; b) su estatuto de reglas generales y abstractas, es decir, de lo que he llamado “normas téticas”, en oposición a “normas hipotéticas” que, en cambio, predisponen, como efectos hipotéticos, las situaciones singulares dispuestas por los actos, negociales, por ejemplo, que prevén en hipótesis; c) su carácter indisponible e inalienable, en tanto incumben de igual forma y medida a sus titulares, por oposición a los derechos patrimoniales y las restantes situaciones singulares que, en cambio, pertenecen a cada uno con exclusión de los demás.<sup>49</sup>

Definición de derechos fundamentales en la que se adscriben los derechos humanos. Difícilmente se puede entender a cabalidad esta concepción de los derechos si se pasa de largo respecto del marco más amplio en el que Ferrajoli inscribe su argumentación. Ese marco es el de la íntima relación entre derecho y democracia al que el otrora juez (de 1967 a 1975) y miembro de la organización de jueces Magistratura democrática,<sup>50</sup> ha dedicado buena parte de su vida intelectual, a la que se puede acceder a través de esa monumental *Principia iuris*, obra dividida en tres volúmenes y de cerca de 2 600 páginas que él mismo describe como la obra de toda una vida.

Teórico muy influyente de la democracia constitucional, Ferrajoli distingue dos dimensiones de la democracia anudadas por la constitución, a saber, la democracia formal y la democracia sustancial, o las dimensiones formal y sustancial de la democracia: aquella se refiere a la manera en que se toman las decisiones políticas; ésta, la sustancial, a la protección de los derechos fundamentales.<sup>51</sup>

De enorme trascendencia en la construcción teórica de Ferrajoli, esta distinción articula y da consistencia a la apasionada y apasionante argumentación sobre la absoluta prioridad de los derechos fundamentales.

Lo sustancial por encima de lo formal, lo cual no solo tiene implicaciones jurídicas sino políticas, democráticas en sentido fuerte o sustancial.

En efecto, las normas que adscriben —más allá e incluso contra las voluntades contingentes de las mayorías— los derechos fundamentales: tanto los *de libertad* que imponen prohibiciones,

---

49. Ferrajoli, “Los fundamentos de los derechos fundamentales”, en Ferrajoli, Baccelli, Bovero *et al.*, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2005, 2ª ed., pp. 291 y 292.

50. Organización fundada el 4 de julio de 1964, en Bolonia, en la cual confluían jueces que desde diversas tradiciones —marxistas, liberales— se oponían al formalismo jurídico que dominaba la magistratura italiana. Véase Ruiz Saldaña, *op. cit.*, pp. 109 y siguientes.

51. Ferrajoli, *Poderes salvajes...*, *op. cit.*, p. 35.



como los *sociales* que imponen obligaciones al legislador, son “sustanciales”, precisamente por ser relativas no a la “forma” (al *quién* y al *cómo*) sino a la “sustancia” o “contenido” (al *qué*) de las decisiones (o sea, al *qué* no es lícito decidir o no decidir). Resulta así desmentida la concepción de la democracia como un sistema político fundado en una serie de reglas que aseguran la omnipotencia de la mayoría. Si las reglas sobre la representación y sobre el principio de las mayorías son normas *formales* en orden a lo que es *decidible* por la mayoría, los derechos fundamentales circunscriben la que podemos llamar *esfera de lo indecidible*: de lo no *decidible que*, y de lo *no decidible que no*, es decir, de las obligaciones públicas determinadas por los derechos sociales.<sup>52</sup>

Proponemos colocar el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, encabezado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como parte de esa “esfera de lo indecidible”, es decir, no sometido a la correlación de fuerzas políticas, ni al poder —temporal— de una mayoría legislativa, tampoco al alcance de una decisión ejecutiva. Los derechos humanos forman parte de los fundamentos que dan contenido a eso que nuestra Constitución define como democrático.

De la misma manera que es inadmisibles deliberar sobre el uso de la tortura —ejemplo sin par de *línea roja* de la acción gubernamental—, someter a decisión parlamentaria la vigencia o no de los derechos humanos resulta inaceptable en la medida en que trastoca de forma irreparable ese edificio en común que llamamos democracia, al que estaríamos arrancando los cimientos con la vana o retórica ilusión de mantener en pie. Sin esos cimientos, todo el edificio se viene abajo.

Incluso por decisión de una mayoría legislativa, si la democracia elimina el régimen de derechos humanos, no pierde solo eso, lo pierde todo, se vacía de su contenido democrático. En los regímenes totalitarios, no hay que olvidarlo, no existen los derechos fundamentales.

Frente a los fundamentos del orden democrático, que protegen derechos vitales —y los derechos humanos lo son—, no vale la regla de la mayoría. No se cambian los fundamentos en función de una nueva correlación de fuerzas políticas ni de la caprichosa formación de una mayoría legislativa por amplia o incluso unánime que sea:

Ni siquiera por unanimidad puede un pueblo decidir (o consentir que se decida) que un hombre muera o sea privado sin culpa de su libertad, que piense o escriba, o no piense o no escriba, de determinada manera, que no se reúna o no se asocie con otros, que se case o no se case con cierta persona o permanezca indisolublemente ligado a ella, que tenga o no tenga hijos, que haga o no haga tal trabajo u otras cosas por el estilo. La garantía de estos derechos vitales es la condición indispensable de la convivencia pacífica. Por ello, su lesión por parte del Estado justifica no simplemente la crítica o el disenso, como para las cuestiones no vitales en las que vale la regla de la mayoría, sino la resistencia a la opresión hasta la guerra civil.<sup>53</sup>

---

52. Ferrajoli, *Derechos y garantías...*, *op. cit.*, p. 51.

53. Ferrajoli, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Madrid, Trotta, 1995, p. 859.

Pero además del carácter fundamental de los derechos humanos —como parte de los derechos fundamentales— en relación con el contenido y continente (sustancia y forma) de la democracia, se debe agregar lo que el otrora juez Ferrajoli argumenta como fundamento axiológico de los derechos fundamentales: la igualdad, la democracia, la paz y la tutela del más débil.

Si bien se ve, cada uno de estos “criterios axiológicos” son, al propio tiempo, una justificación de los derechos humanos en el sentido de justicia y de evidencia, son justos y son una base, un fundamento. Un filón de enorme trascendencia para este estudio.

Los derechos fundamentales se justifican porque son derechos de la igualdad jurídica. Ferrajoli distingue entre derechos de igualdad y de desigualdad jurídica e identifica aquéllos con los derechos fundamentales y estos con los derechos patrimoniales.

Por definición, son “fundamentales” todos los derechos universales en tanto atribuidos a todos (como personas, o ciudadanos o capaces de obrar), y “patrimoniales”, todos los derechos singulares en tanto que atribuidos singularmente a cada uno con exclusión de los demás. [...] De hecho, en nuestros ordenamientos democráticos son “fundamentales” los derechos civiles, los derechos de libertad, los derechos políticos y los derechos sociales; mientras son “patrimoniales” los derechos de crédito y propiedad sobre determinados bienes.<sup>54</sup>

Por tanto y en alto contraste, los derechos fundamentales son universales, indisponibles, inalienables, inviolables, intransigibles y personalísimos; mientras que los derechos patrimoniales son disponibles por su naturaleza, negociables y alienables. Derechos, estos, de clara impronta liberal y de desigualdad jurídica, respecto a los cuales tienen prioridad —dentro del Estado constitucional— los derechos fundamentales.

Un segundo criterio axiológico procede de la relación entre los derechos fundamentales y la democracia. Como sucede con otros temas, flancos y articulaciones de su teoría, el engranaje entre derechos fundamentales y democracia no es manifiesto, elemental ni asequible a primera vista. En su argumentación, el otrora profesor de la Universidad de Camerino pasa por varios niveles y establece una serie de mediaciones para demostrar que, más allá de sus contenidos —civiles, sociales, políticos—, la democracia es una forma (*cratos, cracia*: la forma de un régimen) que impone “límites y vínculos”, los cuales le dan, precisamente, el carácter democrático a un régimen, por tanto, “límites y vínculos” son condiciones constitutivas, “coesenciales” en la democracia, en tanto son la pieza que articula la democracia formal con la sustancial:

Me parece, por tanto, justificado y recomendable por múltiples razones designar también con la palabra “democracia” a los límites y vínculos sustanciales que en ella imponen al poder del pueblo los derechos constitucionalmente establecidos. La primera es que el “poder del

---

54. Ferrajoli, *Los fundamentos...*, *op. cit.*, p. 331.

pueblo” o “democracia” que llamamos “constitucional” presenta, precisamente, como característica esencial, en oposición a otras formas de democracia (plebiscitaria, absoluta, totalitaria o similares) los límites y vínculos que le vienen impuestos, como dimensiones constitutivas, por los distintos tipos de derechos fundamentales establecidos en la constitución. La configuración de tales límites y vínculos como una característica “sustancial” de la democracia da cuenta, por otro lado, no solo de la coexistencia de hecho en los actuales ordenamientos, que la teoría puede ignorar, de ambas dimensiones —la democracia política o formal, y el estado constitucional de derecho o democracia sustancial, si se quiere— sino también de su coesencialidad axiológica. Sin la dimensión sustancial, o sea, sin el complemento del paradigma del estado (legislativo) de derecho producido por la subordinación a la ley (constitucional) de los poderes políticos supremos, incluso del legislativo, la democracia política puede no sobrevivir. La mayoría podría siempre decidir políticamente su disolución. No es una hipótesis de laboratorio. Es lo que ocurrió con el fascismo y con el nazismo, que alcanzaron el poder con elecciones ordinarias.<sup>55</sup>

La democracia es el gobierno de las leyes, más que el de los hombres. La disolución democrática, a la que se refiere Ferrajoli, sucede cuando el orden se invierte: cuando la democracia deja de ser el gobierno de las leyes y se vuelve el de los hombres que pueden decidir por mayoría o por su sola voluntad el fin de la democracia —si no de forma explícita, trastocando sus fundamentos “coesenciales”, esos espacios no decidibles, los llamados “cotos vedados” —como los ha denominado Garzón Valdés—<sup>56</sup> para la mayorías.

Proponemos colocar dentro de esos “límites y vínculos”, como parte de ese “coto vedado” de la democracia mexicana, al sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos en virtud de que si se trastocan esos límites y vínculos, entonces se modifican los fundamentos constitutivos de la democracia mexicana: si cambia la *cracia*, se modifica el fundamento, en consecuencia, la *sustancia*: “lo que es forma de la democracia se vuelve sustancia, es decir, límite y vínculo de contenido, cuando ella se protege de sí misma.”<sup>57</sup> La democracia es el gobierno de las leyes, más que de los hombres.

La relación de los derechos fundamentales con la paz es el tercer criterio axiológico. Ferrajoli reconoce en Thomas Hobbes la original formulación teórica de este nexos, que califica de “biunívoco” en virtud de que, para superar la guerra que implica el estado de naturaleza hobbesiano —esa guerra de todos contra todos, donde no existe justicia ni ley—, <sup>58</sup> se vuelve necesaria la garantía del derecho a la vida para alcanzar la paz, de allí que uno de los objetivos de los derechos fundamentales sea, precisamente, la paz.

---

55. *Ibidem*, p. 345.

56. “Los derechos incluidos en el ‘coto vedado’ son aquellos vinculados con la satisfacción de los bienes básicos, es decir, que son condición necesaria para la realización de cualquier plan de vida.” Ernesto Garzón Valdés, “Algo más del ‘coto vedado’”, en *Doxa. Cuadernos de Filosofía del derecho*, núm. 9, 1989, p. 209.

57. Ferrajoli, *Los fundamentos...*, *op. cit.*, p. 344.

58. “En esta guerra de todos contra todos, se da una consecuencia: que nada puede ser injusto. Las nociones de derecho e ilegalidad, justicia e injusticia están fuera de lugar. Donde no hay poder

Es lícito, en síntesis, establecer una correlación biunívoca entre el grado de paz y el grado de garantía a favor de todos estos derechos [los derechos a la vida y a la integridad personal y las libertades fundamentales frente a la ley del más fuerte propia del estado de naturaleza. Pero son también los derechos sociales a la salud, a la educación, a la subsistencia y a la seguridad social, de cuya satisfacción dependen los mínimos vitales]: la paz social es tanto más sólida y los conflictos tanto menos violentos y estremecedores cuanto más amplias y efectivas sean las garantías de los mismos.<sup>59</sup>

A la paz se llega por la vía de los derechos fundamentales. Más que un ideal para la convivencia, se trata de una condición de posibilidad para la vida de los hombres. El propio Hobbes lo advirtió hace cinco siglos: en el estado de naturaleza “no existe oportunidad para la industria, ya que su futuro es incierto; por consiguiente no hay cultivo de la tierra, ni navegación, ni uso de los artículos que pueden ser importados por mar, ni construcciones confortables, ni instrumentos para mover y remover las cosas que requieren mucha fuerza, ni conocimiento de la faz de la tierra, ni cómputo del tiempo, ni artes, ni letras, ni sociedad; y lo que es peor de todo, existe continuo temor y peligro de muerte violenta; y la vida del hombre es solitaria, pobre, tosca, embrutecida y breve.”<sup>60</sup>

Visto así, cualquier estrategia de paz debe poner por delante los derechos humanos en tanto garantía de que la vida de todos será protegida y respetada.

Finalmente, el cuarto criterio axiológico de los derechos humanos es el que los identifica con las leyes del más débil frente a las del más fuerte. Historia y razón confluyen. El fundamento axiológico de los derechos fundamentales ha sido confirmado por la propia historia de esos derechos: “puede afirmarse que, históricamente, todos los derechos fundamentales han sido sancionados, en las diversas cartas constitucionales, como resultado de las luchas o revoluciones que, en diferentes momentos, han rasgado el velo de la normalidad y naturalidad que ocultaba una opresión o discriminación precedente: desde los derechos políticos a los derechos de los trabajadores, desde los derechos de las mujeres a los derechos sociales.”<sup>61</sup>

Estos derechos de los más débiles, que son los que han permitido la igualdad, le permiten a Ferrajoli responder a las principales críticas que se le han planteado a este criterio axiológico: las formuladas desde el multiculturalismo y el relativismo cultural.

---

común, la ley no existe: donde no hay ley, no hay justicia.” Thomas Hobbes, *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, México, FCE, 2010, p. 104.

59. Ferrajoli, *Los fundamentos...*, op. cit., p. 356.

60. Hobbes, op. cit., p. 103.

61. Ferrajoli, *Los fundamentos...*, op. cit., p. 363.

La crítica es por demás conocida: los derechos humanos no son sino un producto de la cultura occidental que se imponen a otros pueblos y culturas. Ferrajoli identifica tres falacias detrás de esta crítica.

- 1) Desde una perspectiva relativista, se asume que todas las culturas tienen igual valor, por tanto, ninguna se debe imponer sobre el resto. En contra, el docto florentino afirma que en el proyecto de los derechos humanos no es cultural sino kantianamente individualista, se piensa desde la singularidad de los seres humanos, lo que deja sin base el debate sobre la presunta superioridad cultural de Occidente; por lo demás, el relativismo debe responder respecto de que su afirmación sobre atribuir el mismo valor a todas las culturas, les lleva a “la aceptación de cualquier cultura, incluso la nazi o las mafiosas y, por consiguiente, la disolución, por un lado, del valor de todas las culturas y, por el otro, su separación y segregación como culturas antagonistas e incomunicadas.”<sup>62</sup>
  
- 2) Una segunda falacia es la que opera en la crítica que señala un insostenible universalismo de los derechos fundamentales, al no ser compartidos universalmente. En el fondo, argumenta el profesor de la Universidad de Roma, los críticos confunden entre el universalismo de estos derechos como convención jurídica y como doctrina moral. “Es falso, ante todo, que las normas sobre derechos fundamentales *supongan de hecho* que estos sean compartidos por todos desde el punto de vista moral, no digamos por todos, sino incluso solo por la mayoría de quienes pertenecen a nuestra cultura por la que han sido producidos.”<sup>63</sup> Por lo demás, agrega, sería una imposición reclamar la adhesión universal a los valores ético-políticos de los derechos fundamentales, derechos de todos frente a todos en cuanto convención jurídica, pero no como doctrina moral, que no precisa de ser compartida por todos.
  
- 3) Finalmente, la última falacia “consiste en el difundido prejuicio [...] de que la legitimidad de los derechos humanos se funda sobre el consenso prestado a ellos por la mayoría.”<sup>64</sup> La respuesta de Ferrajoli es contundente: el fundamento de los derechos humanos no depende del consenso ni de la mayoría, ni siquiera de la unanimidad, “los derechos fundamentales son precisamente derechos *contra* la mayoría, establecidos en el pacto constitucional de convivencia como límites y vínculos [...] para todos los poderes, tanto públicos como privados. Esta es, en efecto, la forma lógica que asegura su garantía. En cuanto se quiere tutelar un derecho como fundamental, se ha dicho, se lo sustrae a la política, esto es, a los poderes de las mayorías contingentes y, por otro lado, al mercado, como derecho

---

62. *Idem*, p. 365.

63. *Idem*.

64. *Idem*, p. 367.

inviolable, indisponible e inalienable. Ninguna mayoría, ni siquiera la unanimidad, pueden decidir su abolición o reducción.”<sup>65</sup>

Los derechos fundamentales no están al alcance de las mayorías, por amplias, legítimas, representativas o históricas que sean. Los derechos humanos son “coto vedado”, son esa zona sustraída del terreno político, esa esfera que el brazo legislativo no puede alcanzar ni penetrar, ese último reducto de protección para el más débil.

Con su teoría de los fundamentos de los derechos fundamentales —compleja y elaborada con enorme rigor pero también con enormes dosis de sensibilidad y compromiso con su tiempo—, Luigi Ferrajoli no escribe la última palabra ni cierra el debate sobre el fundamento de los derechos humanos, pero sí ofrece una línea de argumentación que al propio tiempo que elabora una fundamentación, coloca a buen resguardo los derechos fundamentales, esto es: fuera de nuestro alcance y de la tentación de trastocar los fundamentos a partir de una nueva legitimidad o una nueva correlación de fuerzas.

En ese sentido, la fundamentación que propone Ferrajoli de los derechos humanos los coloca fuera de nuestro alcance para protegernos de nosotros mismos.

## ÚLTIMAS PALABRAS

Empezamos por el principio: por los principios y los fundamentos de los derechos humanos. Comenzamos por apuntar lo obvio, por recordar lo imperecedero y argumentar a favor de lo incontestable: la conveniencia jurídica, ética y política de los derechos humanos como fundamentos de las sociedades contemporáneas.

¿Por qué derechos humanos? ¿Por qué es preferible que exista un sistema que los proteja? ¿Qué fundamenta hoy la permanencia del *ombudsperson*? Historia y razón confluyen para ofrecer varias respuestas, complementarias antes que antitéticas, a esos y otros cuestionamientos.

Para empezar, quizás conviene ocuparse primero de las preguntas antes que enumerar las respuestas. Esas y otras interrogantes solo se pueden formular desde un régimen de derechos que garantizan libertades, entre otras, las de expresión y pensamiento. En sociedades democráticas, interrogar es parte del diálogo cotidiano; pero incluso las democracias reconocen “líneas rojas”, “cotos vedados”: cuando alguien propone deliberar pública, abiertamente sobre la tortura, no quiere deliberar sino autorizarla, permitirla. Quien se interroga por los derechos humanos inquiere sobre los fundamentos de la

---

65. *Idem*, pp. 367 y 368.

democracia; quien cuestiona esos fundamentos tiene en mente otros, y hasta el momento, esos otros “fundamentos” no han demostrado su superioridad ni teórica ni práctica.

Quienes cuestionan la preeminencia, universalidad y vigencia de los derechos humanos parecen abstraerse de la historia, en particular de los últimos dos siglos. Como apunta Bobbio, “con la Revolución Francesa entró prepotentemente en las imaginaciones de los hombres la idea de un evento político extraordinario que, rompiendo la continuidad del curso histórico, señala el final de una época y el principio de otra.”<sup>66</sup> Esa otra época bien podríamos llamarla la época de los derechos humanos o, mejor aún y de nuevo con Bobbio, el tiempo de los derechos.

Más de dos siglos de historia que han demostrado la conveniencia de los derechos humanos, en los que cada vez más naciones adoptaron la protección de los derechos del hombre, incluso la comunidad internacional convirtió la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (10 de diciembre de 1948) en columna del sistema político y jurídico mundial.

Dos siglos en los que el mundo ha conocido profundas transformaciones, en buena medida gracias a los derechos humanos. Otros tiempos, conviene tenerlo presente. Cuando se discutía la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, un prominente hombre contemporáneo de sucesos tan relevantes, Pío VI, expresaba su terror ante los tiempos que corrían: calificó como “derecho monstruoso” la libertad de pensamiento y de prensa: “no se puede imaginar nada más insensato que establecer una tal igualdad y una tal libertad entre nosotros...” Monstruoso.

Los derechos humanos no son una concesión graciosa, pía, del poder. Son parte de un movimiento histórico que llevó a colocar la igualdad entre los hombres por encima de otros valores éticos, políticos y jurídicos.

La igualdad, se ha dicho, consiste en el igual derecho a las propias diferencias —religiosas, políticas, ideológicas, nacionales y, por tanto, culturales— que hacen de cada persona un individuo distinto de los demás, y de cada individuo una persona como las demás. Se entiende, de este modo, de qué manera el constitucionalismo y el universalismo de los derechos fundamentales, ante todo, los de libertad, son la única garantía del pluralismo cultural, es decir, de la convivencia y del recíproco respeto entre las diversas culturas.<sup>67</sup>

Igualdad que permite la diferencia, igualdad que trata de compensar las grandes diferencias entre la ley del más fuerte frente a la del más débil. Igualdad que permite la convivencia de los hombres. ¿Por qué derechos humanos?, por simple sobrevivencia,

---

66. Bobbio, *op. cit.*, p. 157.

67. Ferrajoli, *op. cit.*, p. 370.

porque sin reglas fundamentales no hay vida en común, solo estado de naturaleza, guerra de todos contra todos.

Los derechos humanos son derechos fundamentales; ¿qué fundamentan? La vida de hombre, la vida en sociedad del hombre —no sin fundamentos, no sin derechos—. De allí su superioridad, o el carácter máximo que han adoptado en las constituciones democráticas, como bien ha observado Robert Alexy, para quien los derechos fundamentales suelen presentar las siguientes características en los estados constitucionales democráticos: “regulan con máximo rango y con máxima fuerza jurídica objetos de la máxima importancia con máxima indeterminación.”<sup>68</sup>

A lo largo de este capítulo hemos inscrito la experiencia de México como parte de ese movimiento histórico que apuntala la preeminencia de los derechos humanos. Bajo esa perspectiva, hemos elaborado algunas líneas de argumentación a favor del sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos, encabezado por la CNDH, señaladamente:

- 1) Los derechos humanos —su estatuto constitucional, las instituciones y prácticas— son correlativos o “coesenciales” de la democratización del país: no como subproductos o derivados, mera herencia del proceso de democratización, sino como condición de posibilidad para el advenimiento de la democracia y, al propio tiempo, como expresión de su vigencia en tanto que el sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos apuntala propiedades esenciales de la democracia: la existencia de órganos autónomos constitucionales, la responsabilidad del Estado mexicano frente a la comunidad internacional, los contrapesos en el diseño institucional de los equilibrios de poder en México y sus aportes en la difusión de una cultura de los derechos humanos como parte de la cultura democrática.
- 2) Asumir a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como un “poder de control”, contrapeso del poder, parte sustantiva de ese diseño que Pierre Rosanvallon ha denominado “contrademocracia”. Como muy pocas instituciones en México, la CNDH organiza la “desconfianza ciudadana” respecto del poder político sin pretender suplirlo ni portar amenaza alguna para el régimen democrático, antes al contrario: complementarlo en la medida en que su acción institucional materializa, vuelve efectivos, los derechos de los ciudadanos en particular sus derechos humanos reconocidos en la Constitución General.

---

68. Alexy, “Los derechos humanos en el Estado constitucional”, en Miguel Carbonell (ed.), *Neoconstitucionalismo(s)*, Madrid, Trotta, 2003, p. 33.



- 3) Los derechos humanos —el tinglado jurídico-institucional que lo sostiene y que le permite operar— deben seguir siendo parte de esa “esfera de lo indecible”, “coto vedado”, deben mantenerse a buen resguardo, ajeno a la correlación de fuerzas políticas, fuera del alcance de una mayoría legislativa o de una decisión ejecutiva. Los derechos humanos son derechos fundamentales que dan forma y contenido a lo que nuestra Constitución define como democrático. Si se modifica el fundamento, se trastoca el régimen.
- 4) En esa calidad de fundamento, propusimos asumir los derechos humanos —sus instituciones y leyes— como *línea roja* de la democracia mexicana, lindero infranqueable. Como fundamento, propusimos asumir los derechos humanos como una suerte de *línea roja* en relación con dos componentes: por un lado, frontera respecto de lo que se puede someter a la decisión de las mayorías y, por el otro, un límite (interior) de la acción del Estado frente a los individuos.

Hace poco más de cuarenta años, Ronald Dworkin, uno de los teóricos más influyentes, convocó a tomarnos en serio los derechos (*Take rights seriously*). Los derechos humanos deben tomarse en serio porque son parte de los fundamentos de los órdenes democráticos.

Desde su origen, democracia y derechos humanos parecen asociados de forma íntima, incluso desde sus antecedentes más remotos: en la Atenas del siglo V, esa que vio florecer la democracia, fue Demócrito —en el nombre lleva la fama: “el escogido por el pueblo”— quien ofreciera un punto de partida de esta relación: “La virtud se basa, sobre todo, en el respeto a los demás hombres. [...] Debemos hacer todo lo posible para ayudar a aquellos que han padecido injusticias.”<sup>69</sup>

El futuro de la democracia depende del destino de sus fundamentos, depende de la suerte que corran los derechos fundamentales, los derechos humanos.

---

69. Citado en Karl R. Popper, *La sociedad abierta y sus enemigos*, Barcelona, Planeta, tomo I, 1992, p. 181; VÉASE *Los filósofos presocráticos*, Madrid, Gredos, 2008, tomo III, pp. 175 y ss., y *Los presocráticos*, México, FCE, 2002, pp. 351 y ss.

## CAPÍTULO 2.

### CNDH: 5 AÑOS A CONTRACORRIENTE

— UNA MIRADA EXTERNA —

El 18 de noviembre del 2014, en su primer mensaje público como presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Luis Raúl González Pérez definió con precisión y crudeza los desafíos que enfrentaba al arranque de su gestión: por un lado, la urgencia de recuperar la credibilidad de una institución clave para la consolidación democrática del Estado mexicano; por el otro, la necesidad apremiante de renovar y fortalecer los instrumentos técnicos, jurídicos y conceptuales indispensables para responder al reclamo ciudadano ante el clima de inseguridad, violencia, impunidad y agravio a los derechos fundamentales.<sup>70</sup>

No era un discurso *de compromiso*. Al admitir que la situación de los derechos humanos en el país atravesaba “un periodo de crisis ante el cual nuestra sociedad demanda acciones inmediatas”, el *ombudsman* nacional asumía sin rodeos la exigencia de cambios sustanciales. “La CNDH debe transformarse de acuerdo con los dictados de la sociedad. Debemos construir un nuevo paradigma institucional para actuar con mayor decisión y firmeza, con mayor dinamismo y entrega, sin pausa y con la convicción de ser la voz de aquellos que no la tienen, que la han perdido o que se la han arrebatado.”<sup>71</sup>

Lejos de la autocomplacencia burocrática o el guiño oportunista en busca de titulares y *buena prensa*, el diagnóstico de González Pérez sintetizaba el reto del organismo nacional ante el escenario ominoso generado por ocho años de estrategia oficial contra la delincuencia organizada. Escenario de “guerra” que ese mismo año, el segundo del gobierno de Enrique Peña Nieto, había sido marcado a sangre y fuego por una doble tragedia: la *ejecución* de 15 personas, “presuntos delincuentes”, perpetrada por efectivos del Ejército (Tlatlaya, Estado de México, 30 de junio del 2014), y la acción represiva de la policía municipal de Iguala, Guerrero, que culminaría con la “desaparición” de 43 estudiantes de la Normal Rural de Ayotzinapa “entregados” a un grupo criminal (26 y 27 de septiembre del 2014).

---

70. Véase CNDH, “Mensaje del Licenciado Luis Raúl González Pérez, con motivo del inicio de su gestión como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, 18 de noviembre, 2014, <<http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/PalabrasRPV/20141118.pdf>, 14 de octubre, 2019>.

71. Véase Fernando Camacho y Víctor Ballinas, “La CNDH será implacable contra abusos de poder: González Pérez”, *La Jornada*, 19 de noviembre, 2014, p. 5.

De muy diverso calibre, perfil y consecuencias, ambos hechos serían referidos por el *ombudsman* en su intervención inaugural. La cercanía en el tiempo obligaba al registro. Sin embargo, más allá de la coyuntura, se percibía la convicción de que los dos acontecimientos completaban el rostro de una misma crisis, mostraban los niveles de descomposición institucional y el severo desgarró que todo ello significaba para la convivencia comunitaria y el tejido social.

En el caso de los estudiantes “desaparecidos”, a quienes mencionó uno a uno por nombre y apellido, la indignación iría acompañada de una definición personal e institucional: “México demanda saber qué es lo que ocurrió, demanda la verdad. La responsabilidad que asumo, y mi conciencia, me obligan a estar pendiente de la actuación de las instituciones de seguridad y procuración de justicia del Estado mexicano para llegar, junto con ellas o para reclamar de ellas, el esclarecimiento total y absoluto de esos ominosos hechos”.<sup>72</sup>

En consecuencia, una de sus primeras acciones al frente de la CNDH sería solicitar un “informe pormenorizado” de la indagatoria realizada por la Comisión con el propósito de “darle continuidad” y, de ser necesario, “reorientarla”.

Un tratamiento similar reclamaba el episodio negro de Tlatlaya. “Sobre este caso comenzaré la revisión de los pormenores de las actuaciones de este organismo nacional y el seguimiento puntual a la recomendación emitida.”<sup>73</sup>

Por el clima de violencia que prevalecía en el país y los cuestionamientos públicos hacia la Comisión, el país reclamaba una actuación señaladamente decidida del nuevo *ombudsman*.

## **I. PRIMERO DESAFÍO, RECUPERAR LA AUTORIDAD MORAL**

No era un discurso demagógico para eludir responsabilidades, simular aflicción y darle *carpetazo* a temas espinosos. La cuestionada herencia del anterior *ombudsman*, el mismo que celebraba el “compromiso” del gobierno mexicano con los derechos humanos como “ejemplo” en Iberoamérica,<sup>74</sup> sería sometida a riguroso escrutinio.

Sin escándalos mediáticos, con sensibilidad e inteligencia, muy pronto las decisiones institucionales comenzarían a marcar la diferencia con un propósito evidente: recuperar la

---

72. VÉASE Laura Toribio, “Nuevo *ombudsman* se define incómodo”, *Excelsior*, 19 de noviembre, 2014, <<https://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/11/19/993049>>.

73. *Ibidem*.

74. VÉASE Notimex, “Reconoce Plascencia compromiso de Peña Nieto con derechos humanos”, *La Crónica de Hoy*, 1º de octubre, 2014, <<http://www.cronica.com.mx/notas/2014/859936.html>>.

*autoridad moral*, única fuente legítima de la que puede y debe nutrirse el *ombudsperson*. Los hechos comenzarían a significar más que las palabras:

El 18 de diciembre del 2014 la CNDH crea la Oficina Especial para el “caso Iguala”. La complejidad y la magnitud de la ofensa reclamaban medidas extraordinarias, atención prioritaria y máxima concentración. Siete meses después, en julio del 2015, se presentaría el primero de cuatro “informes preliminares” que conducirían a la más completa investigación de los hechos, el informe final y la Recomendación por violaciones graves a los derechos humanos (28 de noviembre, 2018).<sup>75</sup>

Por lo que hace a Tlatlaya, la “revisión” del expediente llevaría a “reclasificar” el caso como “investigación por violaciones graves a los derechos humanos” (13 de enero del 2015). Lo que ya anticipaba el nuevo *ombudsman* en el capítulo introductorio al *Informe de actividades 2014*, último de la administración saliente, al anunciar cambios en “los esquemas y parámetros para la calificación de las quejas” que recibe el organismo nacional: “En particular, se han advertido diversidad de criterios e inconsistencias en la calificación de las violaciones graves a los derechos humanos, por lo que se establecerán criterios objetivos para su determinación que, con parámetros sustentados en el mayor beneficio para las víctimas, prevengan que casos que lo ameriten queden fuera de esta clasificación.”<sup>76</sup>

Y no era para menos. La CNDH presidida por Raúl Plascencia Villanueva (2009-2014) consideró que el asesinato de civiles consumado por soldados del 102° Batallón de Infantería del Ejército —al menos 15 de las 22 víctimas mortales fueron *ejecutadas*—, así como el encubrimiento de los hechos por parte de autoridades ministeriales (procuradurías General de la República y General de Justicia del Estado de México), ameritaba solo una recomendación ordinaria.<sup>77</sup>

¿Qué más debía ocurrir para considerar que la matanza configuraba un caso de “violaciones graves”? ¿Qué criterios podían explicar que el “injustificado” uso de “fuerza letal” —términos de la misma CNDH— no encendiera las señales de alarma y elevara el rigor de la recomendación?

---

75. VÉASE CNDH/Oficina Especial para el caso Iguala, “Recomendación 5VG/2018, sobre la investigación de violaciones graves a los derechos humanos con motivo de los hechos ocurridos los días 26 y 27 de septiembre del 2014, en Iguala, Guerrero”, 28 de noviembre del 2018.

76. VÉASE CNDH, “Los derechos humanos: una agenda pendiente”, en *Informe de actividades 2014*, enero del 2015, p. 11.

77. VÉASE “Recomendación 51/2014, Sobre los hechos ocurridos el 30 de junio del 2014 en Cuadrilla Nueva, comunidad San Pedro Limón, municipio de Tlatlaya, Estado de México”, en *Informe de actividades...*, *op. cit.*, p. 162.

El mismo año, por cierto, la Comisión Nacional emitió una Recomendación por violaciones graves a los derechos humanos por los acontecimientos registrados el 9 de julio de 2014 en Puebla: un operativo de la Policía Estatal Preventiva para contener la protesta de vecinos de San Bernardino Chalchihuapan, municipio de Ocoyucan, en el que perdió la vida un niño de 13 años y siete personas más (entre ellos, dos menores) “resultaron lesionados de diversa gravedad sin que se les hubiera otorgado atención médica en el lugar de los hechos”.<sup>78</sup>

El dilema no estaba, obvio es decirlo, en confrontar o comparar el número de víctimas y la circunstancia particular que desató la agresión. Tan deplorable resulta el asesinato de un niño —seguramente, no premeditado— como la ejecución deliberada de quince personas. El problema residía en los criterios para calificar los casos y orientar las investigaciones. ¿Acaso respondían a la condición diferenciada de las víctimas —un menor inocente, quince “presuntos delincuentes”— o a la identidad institucional de los agresores —policías estatales, soldados del Ejército?

El ajuste a “esquemas y parámetros” se expresaría, de forma categórica, en la reclasificación del caso Tlatlaya. El nuevo *ombudsman* asumía el desafío a los 45 días de iniciada su gestión, al presentar el *Informe de actividades 2014*, último de su predecesor.<sup>79</sup>

La desaparición forzada de personas y las ejecuciones extrajudiciales son una realidad en nuestro país. Casos como los de Iguala y Tlatlaya han hecho evidente esta situación, que requiere acciones firmes e integrales por parte de las autoridades de los tres niveles de gobierno y de la sociedad para detener estas prácticas. No solo es hacer efectivo el derecho a la verdad para que las víctimas y la sociedad mexicana conozcan la realidad sobre casos tan lamentables como los previamente citados, lograr que los responsables sean castigados y el daño reparado en forma integral; es necesario que se haga vigente el Estado de derecho, se abata la impunidad y se prevenga que en lo sucesivo se presenten hechos semejantes generando una verdadera cultura de respeto y protección a los derechos humanos, entre las autoridades y la sociedad en general.<sup>80</sup>

El mensaje era claro y contundente. El país no podía cerrar los ojos ante flagrantes violaciones a los derechos humanos ni tolerar excepciones o justificaciones amparadas en el combate a la delincuencia. No lo haría, por su parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: ni en el caso de una operación represiva desplegada por corporaciones policiacas en connivencia con bandas criminales ni en el de una masacre perpetrada por miembros del Ejército.

---

78. VÉASE “Recomendación 2VG/2014 sobre la investigación de violaciones graves a los Derechos Humanos iniciada con motivo de los hechos ocurridos el 9 de julio del 2014, en el municipio de Ocoyucan, Puebla”, en *Informe de actividades...*, *op. cit.*, p. 156.

79. Luis Raúl González Pérez asumió la Presidencia de la CNDH el 16 de noviembre del 2014, por lo que en febrero del 2015 entregó el *Informe de actividades 2014* correspondiente a la gestión anterior.

80. “Los derechos humanos: una agenda pendiente”, *op. cit.*, p. 10.

Sin ánimo de incordiar, pero dispuesta a ejercer cabalmente sus facultades como organismo constitucional autónomo, la CNDH no tendría más alternativa que resultar “incómoda” para quienes “desde el poder afrentan y atentan contra la dignidad de las personas”.<sup>81</sup>

No es otra, en realidad, la función del *ombudsman* en el entramado jurídico-institucional de un Estado democrático de derecho: tanto en condiciones de relativa normalidad —vigencia del régimen democrático, funcionamiento eficaz del sistema de justicia, niveles aceptables de desarrollo, equidad social e igualdad económica— como, y sobre todo, en contextos de fragilidad democrática, sistema de justicia lastrado por la corrupción y la impunidad, alta concentración del ingreso y extensas franjas de la sociedad condenadas a la pobreza, la marginación, el trabajo precario, la ausencia o negación de derechos sociales...

Retrato hablado del país —atravesado, además, por una “guerra” feroz entre grupos criminales y de estos contra las corporaciones de seguridad del Estado—, en tales coordenadas se bosquejaba el reto mayúsculo que enfrentarían la CNDH y el nuevo *ombudsman* en los siguientes años.

## II. EL TONO Y LAS EXPECTATIVAS

Había, por supuesto, otra opción: limitarse a cubrir el expediente, mantener un perfil bajo y llevar la fiesta en paz. En cualquier caso, el Sistema no jurisdiccional de protección y promoción de los derechos humanos que encabeza la CNDH adolece de serias restricciones legales que circunscriben su margen de acción y restringen el impacto de sus resoluciones. Sin “dientes” jurídicos ni “poder” vinculatorio para encarar a los operadores y beneficiarios de la impunidad, resignarse a interpretar un rol de ornato. Celebrar el “compromiso” de gobernantes y servidores públicos con los “derechos humanos” —nada más redituable en el universo retórico de lo políticamente correcto— y atender con una sonrisa benévola, indulgente, las múltiples y justificables resistencias de los funcionarios del Estado al fantasma de los derechos humanos; considerados por tales funcionarios, y un sector de la opinión pública, “moda” garantista, “obstáculo” al ejercicio de gobierno y la aplicación de la ley, catálogo de nobles intenciones de observación voluntaria. *Ombudsman* dócil, complaciente, contemporizador.

No fue esa la ruta elegida por la nueva Presidencia de la CNDH. Hacer valer las facultades de la Comisión —incómodas o no— marcaría el derrotero y la consistente recuperación de la autoridad moral para hacer frente, desde su ámbito de responsabilidad, al encadenamiento de crisis en espiral ascendente: inseguridad ciudadana y violencia

---

81 Camacho y Ballinas, “La CNDH será implacable...”, *op. cit.*

criminal; descontrol de las fuerzas del orden desplegadas por todo el territorio (Policía Federal, Ejército, Marina) y descomposición, por captura o corrupción delincuenciales, de corporaciones locales —policías estatales y municipales—; incapacidad estructural, técnica y jurídica de autoridades ministeriales (procuradurías estatales y General de la República); precariedad e incertidumbre en la esfera de la administración de justicia (tránsito al “sistema de justicia penal acusatorio” iniciado en 2008).

Crisis de violencia, crisis de seguridad pública, crisis de procuración de justicia, crisis de confianza en las instituciones del Estado, ¿crisis “humanitaria” y de derechos humanos?

Al concluir el primer año de su gestión, el presidente de la CNDH afinó el tono y relativizó las expectativas: “Si bien es cierto que el *Ombudsman* no tiene la posibilidad de resolver todas las problemáticas sociales, ni remediar muchas de las inconformidades de la sociedad respecto de la administración pública, también lo es que mediante el trabajo conjunto con la población es posible moderar, contener y sancionar los casos en que se atente contra la dignidad humana.”<sup>82</sup>

No era una capitulación ni mucho menos. Simple reconocimiento, acuse de recibo, de los límites que impone la realidad. Se diría, incluso, que en la formulación se identifica un cierto exceso de optimismo —no deliberado— o ligera imprecisión en el enfoque. Porque, en sentido estricto, la misión del *ombudsman* no consiste en “resolver” “problemáticas sociales”, ni “todas” ni una sola, salvo que por ello se entienda la reparación del daño ante la violación de un derecho fundamental, la contención de actos de autoridad que vulneren la dignidad de las personas y la promoción de sanciones —penales o administrativas, ajenas al ámbito de la CNDH— a los responsables del delito o la falta.

No corresponde al *ombudsman* “resolver”, por ejemplo, la “problemática social” que supone la corrupción sistémica en la administración pública sino atender la queja, individual o colectiva, ante un acto de corrupción que niega o condiciona la prestación de un servicio y, con ello, viola un derecho fundamental. Y lo mismo podría decirse respecto al resto de “problemáticas sociales” inscritas en la abultada agenda nacional: de la violencia (delincuenciales o “social”) a la pobreza y la desigualdad; los efectos del modelo económico y las contrahechuras del mercado laboral —precariedad salarial, subempleo, desempleo, no acceso a la seguridad social— y la crisis de los sistemas de salud; el racismo y la exclusión por razones étnicas y socioculturales; la discriminación de las mujeres y la violencia de género; la incapacidad estructural de las instituciones de seguridad pública y la ruina de las corporaciones policíacas, etcétera.

---

82. VÉASE CNDH, *Informe de actividades 2015*, enero de 2016, p. 7.

La precisión conceptual, el ajuste de términos y perspectivas; incluso el debate técnico, jurídico, político y sociológico, indispensable ante la expansión de derechos y obligaciones que implicaba el régimen universal de derechos humanos —fruto de la reforma constitucional del 2011—, será una asignatura central a lo largo de la gestión y en el futuro próximo. Asignatura compleja, ciertamente; escurridiza, controversial, de dimensiones y efectos múltiples, que demandaría un trabajo de reflexión, análisis a fondo, formulación teórica y aterrizaje en el marco jurídico, que puede considerarse pendiente.

Por el momento, el presidente de la CNDH tocaba tierra sin replegar banderas ni cargar demasiado las tintas: “La voz del *Ombudsman* debe ser la voz de la molestia y la indignación de la sociedad mexicana, pero siempre llamará al diálogo, a la concordia y a la paz.”<sup>83</sup>

### III. CASO IGUALA: RIGOR CONTRA “VERDAD HISTÓRICA”

Sobraban razones para convocar a la sensatez. 2015 no había sido un año plácido, por lo que hacían falta dosis muy altas de cordura y serenidad en el debate público. La estela de indignación por el crimen de Iguala, a lo que se agregó el escándalo de presunta corrupción (“conflicto de intereses”) en la cúpula del gobierno federal, seguía alimentando la polémica y la movilización ciudadana... Y las autoridades parecían empeñadas en atizar la brasa.

Tan temprano como el 27 de enero, la Procuraduría General de la República (PGR) dio a conocer su versión sobre los hechos de Iguala; la llamada “verdad histórica” en torno a la “desaparición” y posterior asesinato (incineración en el basurero municipal de Cocula) de los 43 normalistas de Ayotzinapa. Daba la impresión de que el procurador Jesús Murillo Karam preparaba el *carpetazo* a la investigación ministerial. *Misión cumplida*. El 27 de febrero dejaría la PGR para ocupar una secretaría en el gabinete presidencial (Sedatu).

La “verdad histórica” dividió a la opinión pública, polarizó el escenario político y alimentó suspicacias en la sociedad. No era un *caso cerrado* y la investigación debía ser revisada con extremo cuidado. De ello se encargarían no solo las organizaciones civiles “cercanas” a los padres de los 43 normalistas “desaparecidos” y el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), designado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), sino la misma CNDH.

El 23 de julio del 2015 la Comisión Nacional hizo público el informe *Estado de la investigación del “caso Iguala”*, compendio de las “actuaciones” del organismo hasta el

---

83. *Ibidem*, p. 8.



momento y hoja de ruta para orientar la indagación y consolidar la integración del expediente de queja:

Como consecuencia de estos acontecimientos, desde el mismo 27 de septiembre del 2014 este organismo nacional inició de oficio un expediente de queja con objeto de investigar presuntas violaciones a derechos fundamentales que se habrían cometido. [...] Desde el día 5 de octubre del 2014, la CNDH continúa el trámite de la queja como una investigación de violaciones graves de derechos humanos bajo el número de expediente CNDH/1/2014/6432/Q/VG.

Esta Comisión ha reconocido la magnitud de los hechos violatorios a los Derechos Humanos en el “Caso Iguala”. Se trata de actos que entrañan una profunda agresión a la dignidad humana. En el mismo sentido, este organismo nacional ha señalado las implicaciones sociales del problema.

Para atender el asunto en específico, en diciembre de 2014, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos creó la “Oficina Especial para el Caso Iguala”.

La Oficina Especial recibió la instrucción de mantener comunicación directa con los familiares de los estudiantes desaparecidos, sus representantes, así como con las organizaciones que los acompañan; determinar conductas u omisiones violatorias de derechos humanos; impulsar la integración del expediente de queja; analizar las constancias que obren en las averiguaciones previas y cerciorarse de que las autoridades agoten todas las líneas de investigación que, conforme a derecho, procedan en términos del Derecho Humano de Acceso a la Justicia.

Se estableció que las investigaciones estarían orientadas a la revisión, evaluación y determinación de las acciones u omisiones en las que pudieron haber incurrido, autoridades municipales, estatales y federales, antes, durante y después de los hechos del 26 y 27 de septiembre del 2014, a efecto de asegurar los derechos a la verdad y a la justicia que asisten a las víctimas, de dar respuesta al interés legítimo de la sociedad por conocer lo que pasó, de procurar la reparación integral del daño a las víctimas y de propiciar que se garantice la no repetición de estos hechos en lo sucesivo.<sup>84</sup>

La presentación de este informe, con propuestas y observaciones “anticipadas” al “pronunciamiento final sobre el caso”, se justifica por las siguientes razones: 1) responder a la solicitud de los familiares de los estudiantes “desaparecidos”, de las víctimas y ofendidos, de que se les mantuviera al tanto del desarrollo de la investigación; 2) instar a las autoridades aludidas a realizar las acciones propuestas “antes de que se vuelvan de muy difícil o imposible materialización”, y 3) garantizar que su contenido sea tomado en cuenta “desde ahora, a fin de preservar y garantizar los derechos humanos de las víctimas

---

84. CNDH/Oficina Especial para el Caso Iguala, *Estado de la investigación del “caso Iguala”*, 23 de julio de 2015, pp. 5-7.

que pudieran ser vulnerados de manera irreparable por acciones u omisiones de las autoridades”.<sup>85</sup>

Asimismo, se considera necesario señalar el sentido y alcances de su intervención: “Para este organismo nacional es importante puntualizar que la investigación que realiza está orientada a la determinación de violación a derechos humanos. La CNDH no investiga delitos, ni efectúa indagaciones paralelas a las de la Procuraduría General de la República, ni las sustituye.”<sup>86</sup>

En esa perspectiva, la que compete a los derechos humanos vulnerados y/o en riesgo de serlo, se formulan 32 observaciones y propuestas: 26 de ellas dirigidas a la PGR, tres a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, dos a la Fiscalía General del Estado de Guerrero y una al Ayuntamiento Municipal de Iguala, Guerrero.

Entre las “observaciones y propuestas” dirigidas a la PGR —legado de Murillo Karam a la nueva procuradora general, Arely Gómez— destacan algunas que parecían obvias, elementales, obligadas:

- Integrar las fichas de identificación para comparación y establecimiento de los perfiles de identidad de los estudiantes desaparecidos a partir de las evidencias existentes y de los testimonios de su entorno familiar y social.
- Continuar con las acciones de búsqueda que pudieran dar con el paradero de los estudiantes desaparecidos y agotar todas las líneas de investigación sobre las versiones de su posible ubicación.
- Obtener la georreferenciación de cuatro líneas de teléfonos celulares desde las cuales, según testimonio de familiares, algunos estudiantes enviaron mensajes los días 26 y 27 de septiembre de 2014.
- Recabar declaraciones y/o ampliaciones de declaración de algunos elementos de las policías Estatal, Ministerial del Estado de Guerrero y Federal, así como de elementos militares “destacamentos” en las ciudades de Iguala y Cocula.
- Solicitar a la Secretaría de la Defensa Nacional información sobre quiénes de los 43 desaparecidos en los hechos de Iguala pertenecen o han pertenecido al Ejército.
- Obtener las declaraciones de los buzos de la Secretaría de Marina que participaron en la búsqueda de evidencias en el río San Juan, con objeto de que precisen las circunstancias en las que se efectuaron los hallazgos, su manejo y preservación.
- Realizar dictámenes en materia de química forense ordenadas ministerialmente para, de acuerdo con lo sostenido por la PGR, comparar los elementos químicos presentes en los diversos materiales sólidos extraídos de la bolsa hallada en el río San Juan con los detectados en los objetos embalados del basurero de Cocula.

---

85. *Ibidem*, pp. 7 y 8.

86. *Idem*, p. 7.

- Profundizar las investigaciones que permitan conocer la estructura organizacional y el *modus operandi* (prioritariamente la colusión con autoridades) de la organización criminal autodenominada “Guerreros Unidos”.
- Constatar que los pliegos de consignación de personas implicadas guarden relación lógica-jurídica con los hechos que se les imputan y reforzar los medios de convicción en los que se sustentan los procesos penales que se instruyen, a efecto de evitar la impunidad, de que los inculpados sean sancionados conforme a la Ley, para garantizar el derecho humano a la justicia de las víctimas.

La “verdad histórica” menudeaba en hilos sueltos y vacíos de enorme consideración. El último punto (observación número 26) resultaba crucial para darle consistencia al expediente que el Ministerio Público federal presentaría en tribunales y, de considerarse necesario, reorientar la investigación. La advertencia era oportuna, razonable y útil para el mismo gobierno sometido a presiones por todos los flancos. Era momento de atender las señales de alarma para evitar que, al paso de los meses y los años, se materializaran como catástrofe de la procuración de justicia.

En agosto del 2015, un mes después de entregado el documento, la PGR dirigió a la CNDH una tarjeta informativa relativa al “cumplimiento, avance y atención” a las propuestas formuladas. Luego de analizar el informe y las constancias de soporte adjuntas, la CNDH dio respuesta oficial a la PGR: “I. Observaciones y Propuestas atendidas parcialmente: dos. II. Observaciones y Propuestas atendidas parcialmente con avance mínimo: una. III. Observaciones y Propuestas en vías de atención: tres. IV. Observaciones y Propuestas no atendidas: 20.”<sup>87</sup>

No obstante, la CNDH reconoce la disposición de la autoridad ministerial: “La PGR ha hecho manifiesta su intención de abocarse a la realización de las diligencias ministeriales pendientes que le permitan agotar absolutamente todas las Observaciones y Propuestas formuladas por la CNDH al estimar que resultan de especial relevancia para el esclarecimiento de los hechos acontecidos en Iguala.”<sup>88</sup>

Pero algo cambió muy pronto. Todo indica que la “intención” enfrentó obstáculos insalvables, porque en el 2016, luego de dos reportes más de la CNDH sobre el “caso Iguala”, la PGR acumulaba ya 47 “observaciones y propuestas”: 8 totalmente atendidas, 29 en vías de serlo y 10, simplemente, no atendidas.<sup>89</sup>

La disposición había mudado en lo contrario. Tal vez, cabría conjeturar, porque las indagaciones de la Oficina Especial seguían revelando los muchos huecos e

87. CNDH, *Informe de actividades 2015*, p. 30.

88. *Ibidem*, p. 31.

89. VÉASE CNDH, *Informe de actividades 2016*, enero de 2017.

inconsistencias en la “verdad histórica”. El reporte del 14 de abril del 2016, “indicios sobre la participación de la Policía Municipal de Huitzucó y de dos agentes de la Policía Federal” en la agresión a los normalistas en “Puente Chipote”, abría una hipótesis no contemplada: “En torno a los hechos de la desaparición de los 43 normalistas, la versión oficial indicaba que la totalidad de los estudiantes fue sustraída del autobús 1568 interceptado en las calles de Juan N. Álvarez y Periférico de la ciudad de Iguala. Las investigaciones de la CNDH han planteado que no todos los normalistas desaparecidos fueron sustraídos de ese autobús y que existió una segunda ruta de desaparición que conduce al Municipio de Huitzucó, como punto de tránsito o de destino final de los normalistas.”<sup>90</sup>

Por si fuera poco, la CNDH asumía la tarea de darle “seguimiento” a las investigaciones de la autoridad ministerial sobre “los hechos que se atribuyen” a quien fuera director de la Agencia de Investigación Criminal de la PGR en el 2014 (presuntas irregularidades en el “hallazgo” de restos óseos en el río San Juan). Asunto delicado que, naturalmente, multiplicó las resistencias de la PGR —abocada a *investigarse a sí misma*—. A lo que se sumarían las indagaciones en curso sobre posibles violaciones a los derechos humanos contra un número significativo de inculcados por los hechos de Iguala: “La Comisión Nacional continúa con el proceso de integración de 63 expedientes de queja por presuntos hechos violatorios a derechos humanos, relativos a detenciones arbitrarias, trato cruel, inhumano o degradante en la detención y tortura, presentadas por algunas de las personas inculcadas...”<sup>91</sup>

Si alguna vez lo hubo, el clima de “colaboración” parecía agotado. Así se explica el cambio de tono en el *Informe de actividades 2016* de la CNDH: “Cabe decir que este organismo nacional ha enfrentado obstáculos para acceder a la información, lo que denota la falta de cooperación de quienes debieran mostrar su compromiso con los derechos humanos.”<sup>92</sup>

#### **IV. VIOLACIONES GRAVES: CRISIS DE LOS DERECHOS HUMANOS**

El “caso Iguala” no agota, de ninguna manera, la compleja y diversa labor de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Sin embargo, por su impacto y trascendencia, por la extrema gravedad de los acontecimientos —trama de corrupción institucional, *narco*-política, violencia homicida— y la responsabilidad del Estado mexicano en su eventual esclarecimiento, se convirtió en uno de los ejes articuladores de la actuación del

---

90. *Ibidem*, p. 67.

91. *Idem*, p. 76.

92. *Idem*, p. 73.

*ombudsman* en los cinco años de gestión; al grado de que podría marcar o establecer la relevancia histórica de la CNDH en este periodo.

Es muy probable, empero, que esta visión reduzca, restrinja o circunscriba el quehacer y el compromiso de la CNDH a una sola de las vertientes de su empeño: la investigación de hechos que constituyen o pudieran constituir violaciones graves a los derechos humanos. Enfoque que, naturalmente, empobrece la noción de “derechos humanos” en la perspectiva contemporánea y entra en contradicción, por ligereza o desconocimiento, con el amplísimo rango que les consagra el orden jurídico internacional y la propia Constitución mexicana.

Sin lugar a dudas, lo anterior es cierto. Pero una combinación de inercia, hábito y acto reflejo parece alimentar esa visión restrictiva en la opinión pública nacional. Suerte de círculo vicioso, podría pensarse, que estaría revelando las condiciones particularmente delicadas que vive el país en la materia. Y a las que, sin duda, la CNDH está obligada a responder.

En esa dinámica, a un tiempo contradictoria y comprensible, no puede sorprender que los pronunciamientos de la Comisión Nacional que concentran la mayor atención pública sean precisamente los relativos a “violaciones graves”; y que sea, a partir de tales instrumentos *de excepción* ante hechos excepcionales, como se “valore” o “juzgue” el desempeño institucional.

Existe, obvio es decirlo, una razón jerárquica inexcusable: a partir de la reforma constitucional del 2011 la CNDH tiene la facultad de “investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos” (párrafo once, apartado B, artículo 102 de la Constitución Política). De tal suerte que, al asumir una facultad antes reservada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (investigar “algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual”, según el artículo 97 constitucional previo a la reforma), las Recomendaciones “por violaciones graves” empezarían a ocupar un lugar primordial en el trabajo del organismo y, por fuerza, en la percepción pública.

El proceso fue paulatino pero constante. En el 2016 se registran solo cinco Recomendaciones por violaciones graves a los derechos humanos:

- 1VG/2012: Sobre los hechos ocurridos el 12 de diciembre del 2011 en Chilpancingo, Guerrero (desalojo violento de un “bloqueo” carretero realizado por normalistas de Ayotzinapa; “ejecución extrajudicial” de dos estudiantes y detención arbitraria, tratos crueles, actos de tortura y empleo excesivo de armas de fuego). Autoridad responsable: Secretaría de Seguridad Pública Federal.

- 2VG/2014: Sobre los hechos ocurridos el 9 de julio del 2014 en el municipio de Ocoyucan, Puebla. Autoridad responsable: Gobierno de Puebla.
- 51/2014, reclasificada el 13 de enero del 2015: Sobre los hechos ocurridos el 30 de junio del 2014 en Tlatlaya, Estado de México. Autoridad responsable: Secretaría de la Defensa Nacional.
- 3VG/2015: Sobre el uso excesivo de la fuerza que derivó en la privación de la vida de cinco personas y en la ejecución extrajudicial de una, hechos ocurridos el 6 de enero del 2015 en Apatzingán, Michoacán. Autoridad responsable: Secretaría de la Defensa Nacional.
- 4VG/2016: Sobre el uso excesivo de la fuerza que derivó en la ejecución arbitraria de 22 civiles y la privación de la vida de cuatro; la tortura de dos personas detenidas; el trato cruel, inhumano y degradante en perjuicio de una persona detenida y la manipulación del lugar de los hechos, atribuida a la Policía Federal, por los acontecimientos registrados el 22 de mayo del 2015 en el Tanhuato, Michoacán. Autoridad responsable: Comisión Nacional de Seguridad.<sup>93</sup>

Tres años más tarde, hasta el 3 de enero del 2019, el número total de Recomendaciones por violaciones graves llega a 19, de ellas, 16 consideradas como tal desde su origen y 3 “reclasificadas de ordinarias a violaciones graves”.<sup>94</sup> A las cinco citadas se agregan las siguientes:<sup>95</sup>

- 5VG/2017: Sobre la detención arbitraria, tortura, desaparición forzada y ejecución arbitraria de cinco personas el 11 de enero de 2016, en Tierra Blanca, Veracruz. Autoridad responsable: Gobierno de Veracruz.
- 6/VG/2017: Sobre la detención arbitraria y desaparición forzada de tres personas y la retención ilegal de una más en Papantla, Veracruz. Autoridades responsables: Gobierno de Veracruz, Fiscalía General del Estado y presidencia municipal de Papantla.
- 7VG/2017: Sobre los hechos ocurridos el 19 de junio de 2016 en Asunción de Nochixtlán, San Pablo Huitzo, Hacienda Blanca y Trinidad de Viguera, Oaxaca (desalojo violento de un “bloqueo” carretero con saldo de 7 víctimas mortales, posible “ejecución arbitraria” de 4 de ellas). Autoridades responsables: Gobierno de Oaxaca, Comisión Nacional de Seguridad (hoy Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana), Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales de la PGR (hoy Fiscalía General de la República) y Fiscalía General del Estado de Oaxaca.
- 8VG/2017: Sobre la violación al derecho a la seguridad ciudadana y al “derecho de acceso a la justicia en su modalidad de procuración” en agravio de 49 personas halladas sin vida en Cadereyta, Nuevo León, el 14 de mayo de 2012. Autoridades responsables: PGR (hoy FGR) y los gobernadores de Nuevo León y Tamaulipas.
- 9VG/2017: Sobre violaciones graves a los derechos humanos de menores de edad en el estado de Sonora durante el periodo 2009-2015. Autoridades responsables: Gobierno de Sonora,

93. CNDH, *Informe de actividades 2016*, p. 44.

94. VÉASE *Informe especial sobre el seguimiento de las recomendaciones de la CNDH*, 3 de enero, 2019, p. 28.

95. *Ibidem*, pp. 32-69.

Dirección General del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Fiscalía General del Estado de Sonora y presidencia municipal de Hermosillo, Sonora.

- 10VG/2018: Sobre los hechos ocurridos del 18 al 20 de marzo del 2011 en el municipio de Allende, Coahuila (ataque de grupo armado perteneciente a “Los Zetas”, destrucción de 40 viviendas y siete ranchos, privación ilegal de la libertad de 300 personas), y por las detenciones arbitrarias y desapariciones forzadas cometidas con posterioridad a dicho evento. Autoridades responsables: PGR (hoy FGR), Gobierno de Coahuila, Fiscalía General del Estado y presidencia municipal de Allende, Coahuila.
- 11VG/2018: Sobre la detención arbitraria y desaparición forzada de diez personas, así como el cateo ilegal a tres más, hechos ocurridos en el periodo 2011-2014 en los municipios de Sabinas Hidalgo, Nuevo León, y Nuevo Laredo y Matamoros, Tamaulipas. Autoridades: Secretaría de Marina y Fiscalía General del Justicia del Estado de Nuevo León.
- 12VG/2018: Sobre la ejecución arbitraria de dos personas, trato cruel en agravio de diez personas más (incluidos dos menores), retención ilegal de nueve adultos y cuatro infantes, indebida procuración de justicia por la irregular integración de diversas indagatorias y la no preservación del lugar de los hechos ocurridos el 3 de mayo del 2017 en Palmarito Tochanpan, municipio de Quecholac, Puebla. Autoridades responsables: Secretaría de la Defensa Nacional, PGR (hoy FGR), Petróleos Mexicanos, Gobierno de Puebla, Fiscalía General del Estado y Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla.
- 13VG/2018: Sobre los casos de tortura, detenciones arbitrarias y cateos ilegales en la Ciudad de México y en los estados de Michoacán, México, Sinaloa, Puebla, Guerrero y Jalisco. Autoridades responsables: Comisión Nacional de Seguridad (hoy Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana), PGR (hoy FGR), Gobierno de Michoacán y Ayuntamiento de Tepeaca, Puebla.
- 14VG/2018: Sobre violaciones graves a los derechos humanos en agravio de 536 personas víctimas de delito, entre ellas niñas, niños y adolescentes en situación de extrema vulnerabilidad localizados en una Casa Hogar en Zamora, Michoacán (2014). Autoridades responsables: Sedesol, SEP, Gobierno de Michoacán, IMSS, Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, DIF nacional, gobiernos de Baja California, Coahuila, Durango, México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Tabasco y Tamaulipas, y presidencia municipal de Zamora, Michoacán.
- 15VG/2018: Sobre los hechos ocurridos los días 26 y 27 de septiembre del 2014, en Iguala, Guerrero. Autoridades responsables: Presidencia de la República, Sedena, Semar, Secretaría de la Función Pública, FGR, Comisión Nacional de Seguridad, Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, IMSS, ISSSTE, Gobierno de Guerrero, Fiscalía General del Estado de Guerrero, Secretaría de Salud de Guerrero, Congreso del Estado de Guerrero, presidencias municipales del Iguala y Cocula, Guerrero; Gobierno del Estado de México.
- 16VG/2018: Sobre por la detención arbitraria, retención ilegal y actos de tortura a nueve detenidos por parte de elementos militares; dos de las víctimas por actos de violencia sexual y cuatro con calidad de militares al momento de los hechos; así como por la violación del derecho de acceso a la justicia por hechos ocurridos en los estados de Chiapas, Durango, México, Jalisco, Nuevo León y Tamaulipas. Autoridades responsables: Secretaría de la Defensa Nacional y Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales de la PGR (hoy FGR).
- 80VG (2013/80), reclasificada: Sobre los hechos ocurridos en el municipio de San Fernando, Tamaulipas, relacionados con la privación de la vida de 72 migrantes y atentados a la vida de dos extranjeros (2010). Autoridades responsables: PGR (hoy FGR) y gobernador de Tamaulipas.

- 51VG (2014/51), reclasificada: Sobre los hechos ocurridos el 30 de junio de 2014 en Tlatlaya, Estado de México. Autoridades responsables: PGR (hoy FGR), Secretaría de la Defensa Nacional y gobernador del Estado de México.
- 29VG (2018/29), reclasificada: Sobre la detención arbitraria, retención ilegal y actos de tortura en agravio de 17 víctimas; violencia sexual en contra de 11, cateo ilegal en contra de una y contra el derecho a la privacidad de cinco; violación al derecho de acceso a la justicia en agravio de 17 víctimas en cinco estados de la República. Autoridades responsables: Secretaría de Marina y PGR (hoy FGR).

Los 19 casos dan cuenta de la condición extraordinariamente crítica de los derechos humanos en esa particular vertiente. La recurrencia de algunos actores *señalados* —PGR, Policía Federal, Ejército y Marina—, los enormes costos y altísimos riesgos generados por la estrategia gubernamental de combate al crimen organizado en dos sexenios consecutivos. La reclasificación de casos ejemplares por su brutalidad y crudeza —la tragedia de los 72 migrantes, significativamente—, los muchos y terribles pendientes que deben encarar las instituciones del Estado mexicano en la batalla contra la impunidad, por la justicia y la verdad, por la vigencia plena del régimen universal de los derechos humanos.

Conviene subrayar, por su condición peculiar, cuatro de estas Recomendaciones:

- La referida a las 49 personas encontradas en una “fosa clandestina” en Cadereyta, Nuevo León, dado que la recomendación no adjudica responsabilidad a las autoridades señaladas por el eventual homicidio de las víctimas (33 de ellas no identificadas), sino por no establecer condiciones de seguridad y procedimientos para prevenir la comisión de delitos en contra de personas migrantes en el estado, así como por la tardía e irregular investigación ministerial del caso;<sup>96</sup>
- La referida a la violación de derechos humanos de menores de edad en Sonora durante 2009-2015, relacionada con un mecanismo de “tráfico de infantes” (datos falsos en trámites de adopción de 110 niños, incertidumbre sobre el “destino final” de 682 menores);<sup>97</sup>
- La referida a la situación de menores “internos” en una Casa Hogar de Zamora, Michoacán: “Dentro del albergue se localizó a 536 personas en calidad de internas, en su mayoría niñas, niños y adolescentes, quienes se encontraban en contra de su voluntad e incluso la de sus padres, observándose las condiciones indignas en las que se les mantenía debido a la suciedad de las ‘habitaciones’ donde se encontraban encerradas, vistiendo ropa sucia, entre fauna nociva (chinchas, cucarachas, ratas, tijerillas, arañas, etcétera), muchas de ellas con piojos, sin alimento y algunas encerradas en un lugar conocido como ‘el Pinocho’ que funcionaba como cuarto de castigo, destacando que el albergue operaba desde hacía más de 40 años bajo la dirección de la misma persona.”<sup>98</sup>

96. Véase CNDH, *Informe de actividades 2017*, pp. 50-52.

97. *Ibidem*, pp. 52 Y 53.

98. Véase CNDH, *Informe de actividades 2018*, p. 83.



- La referida a los hechos ocurridos en El Palmarito Tochapan, Puebla, relacionada con el fenómeno del *huachicoleo*. “La CNDH observa con preocupación el grado de impunidad que impera en materia de sustracción ilegal de hidrocarburos, debido a que los grupos de personas que se dedican a esta actividad ilícita, en la mayoría de los casos, no son puestos a disposición de la instancia de procuración de justicia competente y en otros, a pesar de iniciarse las indagatorias respectivas, no se judicializan, lo que provoca que las personas indiciadas no sean sujetas a proceso a fin de que se deslinden las responsabilidades penales correspondientes.”<sup>99</sup>

Finalmente, parece obligado señalar que solo una de las 19 recomendaciones por violaciones graves a los derechos humanos alcanza el estatus de “completada”: la de Ocoyucan, Puebla (2014). Las 18 restantes siguen en curso, abiertas, esperando respuesta integral de las autoridades señaladas por su responsabilidad.

## V. ARTICULACIÓN, AGREGACIÓN, ¿DISPERSIÓN?

Vuelve a ser necesario insistir en que el universo de los derechos humanos —y, por tanto, el compromiso de la CNDH— no se confina a los casos de “violaciones graves”, atropello de derechos fundamentales de primera generación (a la vida, la libertad, la justicia, la igualdad ante la ley, el debido proceso, la integridad física y psicológica, a la verdad) o a la condición excepcional de los crímenes de *lesa humanidad*... Por más que todo ello ocupe un lugar primordial e ineludible en la agenda del *ombudsperson* y en el trabajo cotidiano del organismo nacional encargado de defender la dignidad de las personas, el cumplimiento de garantías individuales y derechos sociales, la vigencia del Estado democrático de derecho.

No hay contradicción en los términos sino expansión, agregación y articulación progresiva de derechos y garantías. De ahí que en el accionar de la CNDH se entremezclen asuntos de muy diversa índole, como queda de manifiesto en las Recomendaciones Generales e Informes Especiales emitidas en años recientes:

- RECOMENDACIONES GENERALES: sobre “prácticas de aislamiento en el sistema penitenciario” y sobre el “matrimonio igualitario”;<sup>100</sup> sobre “libertad de expresión en México”, “agravio a personas defensoras de derechos humanos”, “falta y/o actualización de programas de manejo en áreas naturales federales” y “derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas”;<sup>101</sup> sobre “el expediente clínico como parte del derecho a la información en servicios de salud”, “condiciones de autogobierno y cogobierno” en centros penitenciarios del país y “violencia obstétrica en el

99. Ibidem, p. 79.

100. Véase CNDH, *Informe de actividades 2015*, pp. 32-33.

101. Véase CNDH, *Informe de actividades 2016*, pp. 42-51.

Servicio Nacional de Salud”;<sup>102</sup> por violaciones a los derechos humanos ocasionadas por la “contaminación atmosférica urbana”, “limitaciones al derecho a la vinculación al exterior” de las personas privadas de su libertad en centros penitenciarios y “sobre el efecto del monto del salario mínimo en la dignidad” de las y los trabajadores y sus familias.<sup>103</sup>

- INFORMES ESPECIALES: sobre “mujeres privadas de su libertad en centros penitenciarios”, “centros de tratamiento interno para adolescentes infractores” y “grupos de autodefensa en Michoacán”;<sup>104</sup> sobre “desplazamiento forzado” al interior del país, “problemática de niñas, niños y adolescentes” migrantes de Centroamérica, “condiciones de hijos e hijas de mujeres privadas de libertad en centros penitenciarios” del país y “condición de la población afrodescendiente en México”;<sup>105</sup> sobre “desaparición de personas y fosas clandestinas en México”, “vulnerabilidad y violencia” en adolescentes y “desafíos de la migración” en tránsito por México;<sup>106</sup> sobre “centros de reclusión de baja capacidad instalada”, sobre migrantes haitianos y centroamericanos en Tijuana (2016-2017), “asignación y contratación de publicidad oficial” en medios informativos en México, “derechos humanos de personas con discapacidad” y “acompañamiento de la CNDH al éxodo migratorio” de centroamericanos por México.<sup>107</sup>

Mezcla, fusión y confusión de asuntos de asombrosa diversidad e importancia disímbola que se registran en los Informes anuales sin criterios mínimos de orden y jerarquía, relevancia y urgencia. En algunos casos, sin la debida justificación. En otros, con un sentido de la oportunidad que parecieran responder a climas políticos (toma de posición, bienvenida por inédita en la CNDH, sobre la indignidad del salario mínimo).

¿La publicidad oficial como asunto de derechos humanos? ¿La “contaminación atmosférica” en las ciudades —grave de suyo, imposible negarlo— equiparable a la tragedia de la “desaparición forzada” y los hallazgos de “fosas clandestinas? ¿El *ombudsman* convertido en consultor —no vinculante— en materia de ordenamiento urbano? “En tal virtud, se recomendó a las personas titulares de los gobiernos de las entidades federativas y de las presidencias municipales del país llevar a cabo la revisión de vehículos y concesiones de transporte público, para detectar unidades altamente contaminantes y estudiar la viabilidad de su reemplazo por unidades de cero emisiones, e incentivar —en futuras concesiones— la utilización de unidades libres de contaminantes

---

102. *Informe de actividades 2017*, pp. 58-60.

103. *Informe de actividades 2018*, pp. 94-98.

104. *Informe de actividades 2015*, pp. 33-35.

105. *Informe de actividades 2016*, pp. 52-56.

106. *Informe de actividades 2017*, pp. 61-65.

107. *Informe de actividades 2018*, pp. 98-104.

para transitar a un transporte público urbano accesible, eficiente, asequible y no contaminante, que garantice el derecho a un nivel de vida adecuado.”<sup>108</sup>

Efectivamente, el universo de los derechos humanos y su defensa se han expandido hasta abarcar prácticamente todos los espacios de la vida social, productiva e institucional. Todo, salvo lo relativo al tema electoral y lo que compete al Poder Judicial, de acuerdo con la Carta Magna. Pero, asimismo, un todo con limitaciones expresas al accionar de la CNDH: primero, la condición no vinculante de sus recomendaciones (ordinarias, Generales o por violaciones graves); segundo, la restrictiva definición de su ámbito de responsabilidad —violaciones a los derechos fundamentales cometidas por funcionarios del orden federal, salvo excepciones—.

Esta mezcla de expansión universal y restricción local ha generado, como era previsible, una *genuina* confusión en amplios sectores de la opinión pública, pero también un ambiente propicio para el despliegue de una ofensiva de grupos de interés (político, ideológico, burocrático, económico) contra la noción misma de “derechos humanos”. Lo que ha dado lugar a que la Comisión Nacional se vea precisada a responder, como en su *Informe de actividades 2017*, por cuestionamientos infundados y percepciones “erróneas”:

Frente a las voces que quisieron identificar la defensa y promoción de los derechos humanos como una vía para la ilegalidad y propiciar la impunidad, se reiteró que estos derechos solo pueden ser vigentes en un Estado de derecho; que el respeto a los mismos implica el respeto a una parte esencial de la Constitución; que todas las personas tienen derechos humanos, sean autoridades o particulares y que, de conformidad con nuestro sistema jurídico, solo las autoridades pueden violar los derechos humanos, mientras que cuando un particular agravia a una persona comete delito, cuya persecución y sanción no corresponde a la CNDH sino a la autoridad ministerial y, en última instancia, al Poder Judicial. Que los organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos no tienen por vocación proteger delincuentes, sino el respeto de la legalidad y del debido ejercicio del poder público, y que las víctimas de los delitos tengan acceso a la justicia.<sup>109</sup>

No era la primera vez. Ya en el 2016 la CNDH tuvo que salir al paso de *visiones interesadas* sobre su quehacer:

La desconfianza de la sociedad en las instituciones, la debilidad de nuestro Estado de derecho, así como la percepción errónea que se evidenció en diversos sectores en el sentido de identificar la defensa y la promoción de los derechos humanos como una vía para la ilegalidad y para propiciar la impunidad, hizo necesario reiterar que la vigencia y el respeto de los derechos fundamentales de todas las personas están ligados a la debida y oportuna observancia y aplicación de la ley [...] En múltiples ocasiones se señaló que una violación a derechos humanos se presenta cuando existe un acto arbitrario o ilegal de autoridad. Si la misma cumple con sus atribuciones, no habrá institución, organismo o persona que válidamente pueda objetar las acciones que lleven a cabo. Actuar conforme a derecho y con

---

108. *Ibidem*, p. 95.

109. *Informe de actividades 2017*, pp. 13 y 14.

respeto a la dignidad de las personas, contribuye al efectivo acceso a la justicia, así como a la vigencia de los derechos de las víctimas del delito.<sup>110</sup>

Haciendo de la necesidad virtud, la serie de *precisiones* a las que debió recurrir la CNDH terminaría por clarificar la naturaleza y los alcances de su responsabilidad constitucional:

PRIMERO: La CNDH no investiga delitos sino actos que constituyen o pudieran constituir violaciones a los derechos humanos;

SEGUNDO: De acuerdo con el ámbito de competencia, su principal objeto de investigación son los presuntos actos violatorios cometidos por autoridades federales;

TERCERO: Según el marco jurídico mexicano, la violación a los derechos humanos se constituye por un acto arbitrario o ilegal de la autoridad;

CUARTO: Los delitos cometidos por particulares en agravio de una persona no son competencia de la CNDH; su persecución corresponde a la autoridad ministerial (fiscalías, procuradurías) y su sanción, en última instancia, al Poder Judicial.

No es improbable que la mirada experta de un jurista pudiera encontrar imprecisiones o zonas brumosas en la obligada sencillez de tales definiciones. Por ejemplo, en la sutileza referida a un “acto arbitrario o ilegal” de la autoridad: ¿no constituye, también, un delito (por lo menos, una violación a la norma o al estatuto de responsabilidades de los servidores públicos)? Y algo similar ocurre con la ambivalencia del último enunciado, puesto que no solo los delitos de particulares son competencia de la autoridad ministerial y del Poder Judicial sino también las violaciones a los derechos humanos, puesto que la CNDH, en tanto organismo no jurisdiccional, carece de facultades para perseguir delitos y sancionarlos.

## VI. UNIVERSO EN EXPANSIÓN, COMPLEJIDAD ESCURRIDIZA

La complejidad es formidable, no cabe duda, y seguirá creciendo conforme se expanda el universo de los derechos humanos o derechos fundamentales. Baste señalar la relativamente reciente inclusión de los llamados “derechos económicos, sociales, culturales y ambientales” compendiados en la sigla DESCAs:

Los DESCAs se identifican como aquellos derechos que se relacionan con la satisfacción de necesidades básicas de las personas y comprenden distintos derechos humanos, entre ellos: los derechos a un nivel de vida adecuado, a la alimentación, a la salud, al agua, al saneamiento, al trabajo, a la seguridad social, a una vivienda adecuada, a la educación, a la cultura, así como al medio ambiente. Estos derechos han pasado por un largo proceso que aún no culmina, respecto de su consagración, y con relación a los mecanismos para lograr su eficacia.<sup>111</sup>

---

110. *Informe de actividades 2016*, p. 9.

111. *Informe de actividades 2018*, p. 231.

Más que comprensible, en efecto, la dificultad para encontrar las vías de su consagración y eficacia como derechos exigibles. Empezando, quizás, por la identificación de la “autoridad” a la que compete su cumplimiento y a la que, en consecuencia, tendría que denunciarse por su eventual *violación*. ¿Quién marca los parámetros de “un nivel de vida adecuado” y cuál es la autoridad que debe *garantizarlo*? ¿Hasta dónde llega la responsabilidad de la “autoridad” —Presidencia de la República, Ejecutivo federal, Poder Legislativo— en el despliegue de un modelo de desarrollo y una política económica que multiplican la pobreza, abonan a la precariedad y no generan crecimiento ni empleo suficiente y digno? ¿Es el Estado —en su más restringida concepción: Poder Ejecutivo— el responsable de garantizar el derecho humano “al trabajo” o a “una vivienda digna”?

Algunas dudas parecen encontrar respuesta, parcial pero orientadora, cuando se intenta aterrizar el concepto y se identifica a los DESCAs como “derechos humanos vinculados con el otorgamiento de prestaciones”: “...el Estado debe garantizar el pleno goce y disfrute de los derechos que se materializan mediante la provisión de servicios, como es el caso del acceso al agua y al saneamiento, el transporte, entre otros, por lo que la ausencia de un proceso integral de armonización no es obstáculo para que las autoridades cumplan con las obligaciones constitucionales de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.”<sup>112</sup>

En tales términos, podría decirse que no se trata de una novedad absoluta. Sobre todo si se recuerda que la mala “provisión de servicios públicos” constituye, históricamente, materia de trabajo principalísima de la CNDH. Sería suficiente consignar, en esa perspectiva, el listado de las autoridades “señaladas con mayor frecuencia” en las quejas presentadas ante la CNDH por presuntas violaciones a los derechos humanos. Dos años bastan:

- 2014: IMSS, 1 542 quejas; Segob/Prevención y readaptación social, 1 177; Sedena, 642; Segob/Policía Federal, 580; ISSSTE, 538; SEP, 530; PGR, 487; Segob/Instituto Nacional de Migración, 450; Semar, 374; Infonavit, 326;
- 2018: IMSS, 2 532 quejas; ISSSTE, 1 215; SEP, 746; Segob/Instituto Nacional de Migración, 587; Sedena, 382; PGR, 375; Segob/Policía Federal, 356; Sedesol, 311; Semar, 284; Infonavit, 212.

Nunca será lo mismo, desde luego, la negación de un servicio (por indolencia o condicionado a un acto de corrupción) que la privación ilegal de la libertad, la detención arbitraria o la tortura. Aunque sobran los casos en que la negligencia médica o la incuria institucional pueden costar la vida, la tranquilidad o el patrimonio de las personas. Aun

---

112. *Informe de actividades 2017*, pp. 170 y 171.

así, y sin negar la importancia debida a los efectos dramáticos de la incompetencia institucional, parecería un exceso calificar al IMSS —o al gabinete social en su conjunto— como la fuente principal de violaciones a los derechos humanos.

Nadie lo ha formulado así, ni siquiera insinuado, conviene subrayarlo. Sin embargo, en la perspectiva integral y omniabarcante de los derechos humanos (bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad) la imprecisión conceptual y las zonas oscuras podrían prestarse a equívocos o dar pie a monumentales confusiones.

Se entiende, por ejemplo, que el acceso a la “cultura” constituya uno de los componentes del derecho de las personas a una vida digna (desarrollo humano). Todavía más: que la “cultura” debe alcanzar el rango de derecho humano exigible en tanto “prestación” del Estado (asunto debatible, polémico). Y esto, pese a la ausencia de una definición acabada, razonable y equilibrada, de lo que significa “cultura” y, por tanto, “acceso” a ella en términos de política pública.

En ese contexto, pleno de ambigüedad y buena voluntad, lo que resulta más difícil de entender es que la primera —y, hasta el momento, única— intervención de la CNDH en materia de “derechos culturales” sea la Recomendación 34/2015 “sobre patrimonio cultural de la Nación, derivado de los daños ocasionados a la escultura ecuestre del rey Carlos IV de España, conocida como ‘El Caballito’, en el Centro Histórico de la Ciudad de México.”<sup>113</sup>

Sería inútil regatear importancia a la conservación del patrimonio cultural e histórico del país. Existen, de hecho, instituciones abocadas a ello y autoridades responsables. Lo que no queda claro, no suficientemente justificado, es si la CNDH debía desplegar su autoridad moral para atender ese caso en particular, cuando proliferan en el país auténticos atentados a la “culturas” nacionales así como la negación sistemática del acceso a ellas.

Este caso, mínimo pero revelador, ejemplifica los riesgos que puede enfrentar la CNDH al abordar la complejidad y diversidad que supone la defensa de los derechos “económicos, sociales, culturales y ambientales”. Riesgos que implican, en primerísimo lugar, sacrificar el rigor de sus investigaciones y reducir el impacto público de sus intervenciones en aras de ocupar los espacios del universo en expansión.

---

113. *Informe de actividades 2015*, p. 85.

## ÚLTIMAS PALABRAS

Por supuesto, todo lo anterior refleja las dificultades propias de un proceso de transición y búsqueda, exploración teórico-conceptual y construcción de capacidades institucionales para responder a los nuevos desafíos. Dificultad creciente que demanda, con urgencia, la multiplicación de iniciativas de colaboración de la CNDH con la academia y la investigación de vanguardia en ciencias físicas, naturales y sociales; la creatividad de estudiosos de muy diversos campos y la experiencia de organismos civiles y activistas del mundo laboral, cultural, social-comunitario y ambientalista.

Pero, asimismo, reclamaría reconocer que la defensa de los derechos fundamentales, de la dignidad de las personas, de los escurridizos “derechos económicos, sociales, culturales y ambientales”, se ha venido realizando por vías directas e indirectas, lo mismo en la atención permanente a los “grupos en situación vulnerable” que en la realización de estudios y emisión de Recomendaciones que se convierten en referente ineludible para la opinión pública, líderes sociales, actores políticos y autoridades:

- Auxilio a las víctimas del delito;
- Atención prioritaria a los derechos de niñas, niños y adolescentes;
- Seguimiento sistemático al fenómeno de la desaparición de personas;
- Defensa y acompañamiento de migrantes de paso por México y mexicanos en el exterior (especialmente en Estados Unidos ante el endurecimiento de la política xenófoba y anti-inmigrante);
- Denuncia de las condiciones oprobiosas que sufren las comunidades indígenas y reivindicación de los derechos colectivos de los pueblos originarios;
- Atención a fenómenos y problemáticas que reclamaban *visibilidad*, como la trata de personas (explotación sexual y laboral) y, señaladamente, las condiciones de *cuasi* esclavitud que padecen los jornaleros agrícolas (en 2017 se emitieron dos Recomendaciones al respecto);<sup>114</sup>
- Despliegue de esfuerzos en defensa de la libertad de expresión y contra el clima de agresión a periodistas y defensores civiles de derechos humanos;

---

114. VÉASE “III.14. Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales”, en *Informe de actividades 2017*, pp. 168 y 169.

- Promoción de los derechos de las mujeres, contra la violencia y la discriminación por género, y “observancia, seguimiento, evaluación y monitoreo” de los programas de gobierno a favor de la igualdad entre hombres y mujeres;
- Divulgación y defensa de los derechos humanos de las personas que viven con VIH y de la diversidad sexual;
- Divulgación y defensa de los derechos humanos de las personas con discapacidad.

Al margen de voluntarismos e inoportunos juegos de palabras, esta suma de esfuerzos, iniciativas, estudios, informes, denuncias, recomendaciones, seguimiento riguroso y preocupación institucional constituye el más sólido aporte de la CNDH a la promoción, difusión y defensa de los derechos humanos en el más amplio e integral despliegue del término.

A partir de todo ello, complejo y desbordante, tendrá que realizarse el balance justo, equilibrado y crítico de una gestión *a contracorriente* que recuperó la dignidad, la calidad moral y la confianza en una institución clave para la consolidación del Estado democrático de derecho en México.



### CAPÍTULO 3.

## DERECHOS HUMANOS: LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Tiempos difíciles, sin lugar a dudas, para los Derechos Humanos. No solo a nivel nacional, —en un contexto social marcado por una cultura cívica deficitaria, escalada de violencia y, en general, un trasfondo político, económico y social poco favorable para el afianzamiento de una cultura democrática que garantice el respeto irrestricto a los derechos fundamentales—, sino, incluso, a nivel global.

No corren los mejores tiempos para la expansión de las libertades y la defensa de los derechos en el mundo. Incluso en “democracias consolidadas” —naciones con una larga y profunda tradición democrática como Estados Unidos, Reino Unido, Francia o la región escandinava—, los derechos humanos enfrentan serios obstáculos. La irrupción de nuevos fenómenos sociales y la agudización de algunos problemas han planteado fuertes retos para los Estados y, en ocasiones, trastocado los pilares de las instituciones democráticas arduamente construidas a partir de la posguerra. Todo lo anterior demuestra lo que en ocasiones suele perderse de vista: la institución de los derechos humanos no es una batalla ganada de una vez y para siempre.

En pleno siglo XXI, en los albores de una Cuarta Revolución Industrial y en una época signada por avances científicos que han elevado significativamente la calidad y esperanza de vida, persisten todavía amplísimas franjas del globo terráqueo donde el Estado de derecho es deficiente o prácticamente inexistente. De acuerdo con el más reciente *Rule of Law Index*, elaborado por el World Justice Project, de 126 países analizados, solamente 23 presentan un alta adherencia al Estado de derecho,<sup>115</sup> ninguno de ellos perteneciente al continente africano, solamente un país latinoamericano —Uruguay—, dos de Oceanía —Nueva Zelanda y Australia— y solo tres asiáticos —Singapur, Japón y República de Corea—. Cabe mencionar que el índice de Estado de derecho 2019 del World Justice Project se construyó tomando en consideración ocho factores: 1) los límites al poder gubernamental, 2) la ausencia de corrupción, 3) el gobierno abierto, 4) el respeto a los Derechos Humanos, 5) la existencia de orden y seguridad, 6) el cumplimiento de medidas regulatorias, 7) la justicia civil y 8) la justicia penal.<sup>116</sup>

---

115. Véase World Justice Project, *The World Justice Project Rule of Law Index 2019*, Washington, D.C., The World Justice Project, 2019, p. 16, <[https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP\\_RuleofLawIndex\\_2019\\_Website\\_reduced.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP_RuleofLawIndex_2019_Website_reduced.pdf)>.

116. *Ibidem*, pp. 10-13.

¿Consolidación de un consenso democrático global? ¿Triunfo irreversible de la democracia, la economía de libre mercado y la cultura de los derechos humanos? Al parecer no en la realidad cotidiana de miles de millones de habitantes de prácticamente todas las regiones del mundo. De manera particular para los fines del presente estudio, el *Rule of Law Index 2019* consigna que, en materia de respeto a los derechos humanos —que considera un catálogo relativamente pequeño de derechos consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos: no discriminación, debido proceso, libertad de expresión, libertad de creencias, derecho a la privacidad y seguridad personal, derecho de asociación, derechos laborales—, solamente 27 países mantienen resultados altamente positivos: 16 países europeos, dos norteamericanos —Canadá y Estados Unidos—, cinco de la región de Latinoamérica y el Caribe —Costa Rica, Uruguay, Barbados, Chile y San Cristóbal y Nieves—, dos asiáticos —Japón y República de Corea— y dos de Oceanía —Nueva Zelanda y Australia—. <sup>117</sup>

El panorama anterior rompe, desde luego, con algunas tesis sobre la convergencia de la cultura global, que bien puede mostrar avances manifiestos en ámbitos mercantiles, pero que no conlleva iguales formas de gobierno, culturas políticas o realidades sociales tendientes a un paradigma democrático. <sup>118</sup> En otras palabras, la producción, comercialización y consumo de un mismo producto a nivel mundial —globalización económica— no supone la convergencia de las sociedades respecto a valores, prácticas y expectativas de índole política o social —consenso democrático—.

Por esa razón los derechos humanos deben aún abrirse brecha en no pocas latitudes del mundo. Aunado a ello, los desafíos asociados a un acelerado proceso de cambio social no son menores para la agenda de los derechos humanos, pues incluyen conocidos problemas del ámbito público, como la migraciones masivas, el terrorismo y el crimen organizado transnacional; pero también cuestiones que tocan la vida comunitaria —derecho a la tierra, al agua o derechos emergentes como el “derecho a la ciudad”— o la esfera privada del individuo y que plantean nuevas formas, no siempre aceptadas, de interrelacionarse: derechos de la comunidad de personas lesbianas, gay, bisexuales y transgénero (LGBT), usos y costumbres de minorías étnicas, derecho a la muerte asistida, entre otros.

Así, pues, si la consolidación de un régimen de derechos y libertades no se da por descontado a nivel mundial —todo proceso civilizatorio debe vencer resistencias—, el panorama se torna más opaco ante el surgimiento de discursos, movimientos y liderazgos políticos abiertamente contrarios a los avances conquistados en materia de derechos

---

117. *Ibidem*, p. 25.

118. VÉASE Ulrich Beck, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona, Paidós, 1998, p. 94-97.

fundamentales. Por ello, además de asomarse al siempre cambiante contexto internacional, es conveniente identificar las tendencias en la defensa de los derechos humanos, las herramientas jurídicas, diseños institucionales y facultades diversas que los *ombudsmen* han adquirido en diversos contextos nacionales. Todo ello con el fin no solo de reflexionar en torno a la pertinencia de mantener en nuestro contexto una Comisión Nacional de Derechos Humanos autónoma sino de advertir las vías más pertinentes para su fortalecimiento institucional.

## I. UNA INSTITUCIÓN GLOBAL

Como resultado de los sucesivos procesos democratizadores a nivel internacional, la figura de *ombudsman* ha proliferado de manera general en todas las regiones del mundo. Como se ha asentado previamente, prácticamente ningún régimen democrático puede concebirse sin una institución autónoma dedicada a la promoción, vigilancia y defensa de los derechos fundamentales.

Antes que abordar una historia del *ombudsman* a nivel global, la intención del presente apartado es reseñar la expansión de esta institución democrática, identificar algunas tendencias en su diseño, así como los diversos modelos actuales de *ombudsman*.

De origen ampliamente conocido, la voz sueca *ombudsman* se refería a aquel “representante, mediador, agente o guardián” encargado de intervenir en un asunto a nombre de otro.<sup>119</sup> Su origen se remonta a la Corona Sueca, cuando en 1713 el rey Carlos XII designó a un representante para vigilar los actos de la administración de su gobierno. Esta suerte de “comisario del rey” evolucionó para adquirir la obligación de vigilar el cumplimiento de las leyes y normas por parte de todos los funcionarios de gobierno.

Aunque en el contexto de sus revoluciones, los Estados Unidos de América y Francia fueron las primeras sociedades en elaborar declaraciones que contenían explícitamente postulados en materia de Derechos Humanos —la Declaración de Independencia de 1776 y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, respectivamente—, fue nuevamente la Corona Sueca quien consolidó la figura de *ombudsman* en su Constitución de 1809. Bajo el nombre de *Justitie Ombudsman*, la referida Carta Magna encomendaba al *ombudsman* la obligación de controlar “las actividades gubernamentales, la correcta aplicación de las leyes y la denuncia de todas las irregularidades y negligencias

---

119. Mireya Castañeda, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015, p. 13.

de los funcionarios y administradores de justicia, además de investigar las reclamaciones de los ciudadanos”.<sup>120</sup>

Cabe destacar que el contexto político de la época, marcado por la confrontación entre la Corona Sueca y los demás poderes estatales, derivó en que el nombramiento del *ombudsman* recayera en el Parlamento y no en el rey. En el mismo sentido, debe subrayarse que la Constitución sueca de 1809 dispuso la creación no solo de uno sino de diversos *ombudsman*, según la materia que se requiriera. El paso de estos defensores sectoriales —militar, de justicia, de consumidores, entre otros— a uno solo con carácter de supervisor solo sucedió en Suecia hasta bien avanzado el siglo XX, específicamente en 1968.

La primera fase de “exportación” de la figura del *ombudsman* más allá de las fronteras suecas ocurrió entre los países de la misma región escandinava. Finlandia, al alcanzar su independencia respecto de Rusia y como antiguo integrante de la Corona Sueca, fue el primer país en adoptar un *ombudsman* en su Constitución de 1919. Décadas después, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, Dinamarca estableció un *ombudsman* de carácter nacional en 1953 y Noruega haría lo propio, con el establecimiento de uno militar en 1955 y otro para el ámbito civil en 1962.

El siglo XX, y más específicamente la época de posguerra, sería testigo de la proliferación de esta figura. Primero en la región de Europa Occidental y algunos miembros de la Commonwealth inglesa, y posteriormente en la región africana, latinoamericana, asiática y de Europa del Este, al calor de movimientos independentistas, de transición a la democracia o de fundación de nuevos Estados, la figura del *ombudsman* se consolidaba de manera institucional.

**TABLA 1. Establecimiento de *ombudsman* a nivel internacional (países selectos, por región y orden cronológico)**

País	Año de establecimiento	País	Año de establecimiento
<b>Europa</b>			
Alemania	1956 (reformado en 1975)	Bosnia-Herzegovina	1996
Reino Unido	1967 (reformado en 1994)	Letonia	1996
Suiza	1971	Georgia	1997
Italia	1971	Islandia	1997
Francia	1973 (reformado en 2011)	Macedonia	1997
		Rumania	1997
		Moldavia	1998
		Andorra	1998

120. Antonio Mora (coord.), *El Libro del Defensor del Pueblo*, Madrid, Defensor del Pueblo, 2016, p. 31.

País	Año de establecimiento	País	Año de establecimiento
Portugal	1975	Estonia	1999
Irlanda	1980	Albania	2000
España	1981	República Checa	2000
Países Bajos	1981	Kosovo	2000
Austria	1982	Luxemburgo	2001
Polonia	1987	Eslovaquia	2002
Bélgica	1991	Montenegro	2004
Chipre	1991	Armenia	2004
Croacia	1993	Bulgaria	2004
Eslovenia	1995	Serbia	2007
Lituania	1995	Hungría	2012
Malta	1995		
<b>Países de la Commonwealth</b>			
Nueva Zelanda	1962	Australia	1972
Canadá	1967	Jamaica	1978
<b>África</b>			
Tanzania	1966	Madagascar	1992
Mauricio	1968	Túnez	1992
Ghana	1969	Malasia	1994
Zambia	1973	Malawi	1994
Nigeria	1975	Burquina Faso	1995
Zimbabwe	1982	Sudán	1995
Uganda	1986	Sudáfrica	1996
Namibia	1990	Botswana	1997
Senegal	1991	Gambia	1997
Gabón	1992	Marruecos	2011
<b>América</b>			
Guatemala	1985	Nicaragua	1995
Colombia	1991	Paraguay	1995
El Salvador	1991	Ecuador	1997
Costa Rica	1992	Panamá	1997
México	1992	Bolivia	1998
Argentina	1993	Venezuela	1999
Perú	1993	Brasil	2000
Honduras	1995		
<b>Asia</b>			
Israel	1971	China	1988
India	1972	Malasia	1994
Pakistán	1972	Tailandia	1999
Taiwán	1992	Indonesia	2000
Corea del Sur	1994	Japón	2001
Rusia	1996	Turquía	2012

FUENTE: Elaboración GCI con base en Antonio Mora (coord.), *El Libro del Defensor del Pueblo*, Madrid, Defensor del Pueblo, 2016, pp. 32, 34, 35, 37, 38 y 40.

Sin lugar a dudas, la paulatina expansión del *ombudsman* a todas las regiones del mundo fue determinante para afianzar la cultura de los derechos humanos no solo en el discurso público sino en los arreglos institucionales de los nuevos regímenes. Esta misma ola expansiva de la institución defensora de los derechos permitió, a la vez, la adopción de diferentes modelos de *ombudsman* que, bajo diversos nombres, mantuvieron en mayor o menor grado el *espíritu* de la figura sueca. De acuerdo con un especialista, sin importar el nombre que adopten, los *ombudsman* debe cumplir con al menos tres características fundamentales: 1) tratarse de un funcionario independiente, establecido en la Constitución y encargado de vigilar el actuar de la administración pública; 2) atender quejas relacionadas con injusticias o errores administrativos y 3) estar facultado para investigar y publicitar las acciones administrativas.<sup>121</sup>

Bajo estas características, la literatura especializada ha reconocido tres grandes modelos de *ombudsman* —concatenados antes que excluyentes— a nivel internacional. Estos modelos han sido denominados como clásico, ibérico y autónomo.<sup>122</sup> El modelo clásico de *ombudsman* atiende a los defensores instituidos en la región escandinava y diversos países europeos, primordialmente. En este modelo, el *ombudsman* lo dirige un comisionado parlamentario dedicado a atender las quejas ciudadanas relacionadas principalmente con la legalidad de los actos administrativos de las autoridades.

Por su parte, el modelo ibérico retoma muchas de las características del *ombudsman* clásico, pero fue más allá en la orientación de sus objetivos debido al contexto político en el que la institución surgió. Tras un largo periodo de gobiernos autoritarios, Portugal y España establecieron *ombudsman* de carácter nacional, responsables ante el parlamento y enfocados no solo en la revisión de la legalidad de los actos de autoridad sino, especialmente, en una defensa más amplia de los derechos humanos.

A su vez, el tercer modelo, denominado autónomo, corresponde a las comisiones, defensores del pueblo o procuradurías establecidas en buena parte de la región latinoamericana. En este modelo de *ombudsman* de carácter nacional, el titular de la institución goza de autonomía respecto a los demás Poderes, está enfocado en la defensa de los derechos humanos y facultado para investigar actos de autoridad y emitir recomendaciones no vinculantes.

Desde luego, la clasificación de *ombudsman* no solo responde a esta tipología. Algunos otros autores distinguen a los defensores de derechos entre aquellos que poseen alcance sectorial —militar, del consumidor, ambiental, etcétera— *versus* aquellos con carácter

---

121. VÉASE Donald C. Rowat, *El Ombudsman. El defensor del ciudadano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 39.

122. VÉASE Castañeda, *op. cit.*, pp. 15-19.

general; los *ombudsman* de ámbitos regionales o locales *versus* ombudsman nacionales; designados por los poderes ejecutivos *versus* los designados por el parlamento; o, bien, aquellos más enfocados en la actuación de la administración *versus* los que defienden un espectro más amplio de derechos humanos.<sup>123</sup>

Sin embargo, a la luz de la experiencia internacional, bien podría identificarse una tendencia de suma importancia para el presente estudio: “puede señalarse en que de un modelo inicialmente sectorial y centrado muy especialmente en el control del Gobierno [se] ha derivado hacia un tipo de Defensor estatal, de competencias generales y con un especial énfasis en los Derechos Fundamentales”.<sup>124</sup> Esta lógica ha guiado, como se verá más adelante, diversas reformas en materia de derechos humanos, las cuales han dotado a los diversos *ombudsman* de facultades y diseños institucionales orientados a garantizar mayor autonomía de su titular, de mayores facultades de investigación y de una esfera más amplia de acción.

Si bien una fuerte tendencia internacional apunta al apuntalamiento de los *ombudsman*, en los últimos años el agravamiento de problemas sociales ha alentado, por una parte, la llegada al poder de liderazgos de corte autoritario y, por otra, el decremento sustancial de la confianza ciudadana en las instituciones democráticas como vía para resolver los asuntos públicos. Este binomio ha minado la cultura de los derechos humanos y, en no pocas regiones del mundo, conseguido dar marcha atrás a conquistas ciudadanas que se creían consolidadas.

## II. ¿CERCO A LOS DERECHOS HUMANOS?

*Un fantasma* recorre el mundo: el del debilitamiento democrático. Más sigiloso que en décadas anteriores, pero no por ello menos riesgoso para la salud democrática, el debilitamiento del Estado constitucional de Derecho ha sido patente lo mismo en países de accidentada transición a la democracia como en democracias marcadamente consolidadas. Evidentemente, y como resultado de ello, el desvanecimiento o franco ataque a los derechos fundamentales ha caminado de la mano.

En ese sentido, y preocupados por las causas del fracaso de la democracia como régimen político, algunos estudiosos han señalado que

Las dictaduras flagrantes, en forma de fascismo, comunismo y gobierno militar, prácticamente han desaparecido del panorama. Los golpes militares y otras usurpaciones del poder por medios violentos son poco frecuentes. En la mayoría de los países

---

123. Mora, *op. cit.*, pp. 43 y 45.

124. *Ibidem*, p. 43.

se celebran elecciones con regularidad. Y aunque las democracias siguen fracasando, lo hacen de otras formas. Desde el final de la Guerra Fría, la mayoría de las quiebras democráticas no las han provocado generales y soldados, sino los propios gobiernos electos.<sup>125</sup>

¿Implosión de la democracia desde sus fundamentos? Considerando la experiencia más reciente, esta parece ser una de las principales hipótesis: el hecho de que liderazgos y grupos sociales empleen vías e instrumentos democráticos para socavar los pilares del Estado de derecho y trastocar sus reglas. En no pocas ocasiones, actores políticos con tendencias autoritarias adoptan medidas perfectamente legales que, sin embargo, vulneran los derechos humanos. En otras palabras, los gobiernos pueden modificar arreglos institucionales o disposiciones legales mediante procesos legislativos establecidos, pero con el objetivo de disminuir derechos y libertades conquistadas.

Lo anterior, debe subrayarse, no es algo del todo novedoso. La democracia está y siempre ha estado en riesgo. Incluso, como señalan algunos especialistas, debe superarse la idea de un supuesto *continuum* democrático proveniente de la democracia griega.<sup>126</sup> En todas las épocas y lugares, la democracia ha tenido que luchar por su supervivencia y afianzamiento.

Después de la experiencia democrática en el antiguo mundo griego, esta forma de gobierno desapareció prácticamente de la faz de la tierra por varios siglos. Incluso, la moderna consolidación de los primeros Estados-nación fue posible solo bajo monarquías absolutistas. Ni siquiera en etapas de profundo desarrollo cultural —como el Renacimiento— se establecieron, de manera más o menos generalizada, formas de gobierno distintas al absolutismo. Salvo en las naciones pioneras de la democracia —particularmente Estados Unidos, Francia o el Reino Unido—, el resto del mundo solo adoptó esta forma de organización política hasta los siglos XIX y XX.

Pese a convertirse en una forma de gobierno generalizada, en la actual coyuntura internacional diversos autores han observado con preocupación el colapso de algunos regímenes democráticos y de sus principales instituciones, entre ellas los derechos humanos. ¿Qué elementos envuelven esta *crisis* democrática? ¿Qué factores han favorecido la desconfianza hacia la democracia como forma de gobierno y como vía para solucionar los diferendos sociales? Desde luego, diversos argumentos e hipótesis han sido planteados.

---

125. Steven Levitsky y Daniel Ziblatt, *Cómo mueren las democracias*, México, Ariel, 2018, p. 13.

126. VÉASE David Roll Vélez, “La crisis de la democracia y sus antídotos”, en *Analecta Política*, vol. 8, núm. 14, enero-junio de 2018, pp. 9-11.



Como se sabe, algunos autores han apuntado que el acelerado desarrollo del capitalismo ha fomentado un cambio cultural poco propicio para el cultivo de valores democráticos. Bajo esta mirada, las condiciones para la existencia y reproducción del gran capital fomentan conductas individualistas que colocan la satisfacción de necesidades subjetivas y personales como prioridad, antes de valores solidarios que pongan en el centro de su atención la búsqueda del bien colectivo.<sup>127</sup>

Desde otro enfoque, con una visión algo más panorámica, el sociólogo alemán Jürgen Habermas señala que “las crisis surgen cuando la estructura de un sistema de sociedad admite menos posibilidades de resolver problemas que las que se requieren para su conservación”.<sup>128</sup> Dicho de otra manera, una crisis surge cuando existen cambios críticos para la conservación de un sistema social o para sus estructuras normativas, y cuando dichos cambios son percibidos como amenazantes para la identidad e integración social.

Desde luego, fenómenos sociales no exclusivos de nuestro siglo, pero sí acentuados en décadas recientes, como las migraciones masivas, las tensiones culturales, el terrorismo, las profundas inequidades en la distribución de los bienes, así como las transformaciones en instituciones sociales como la familia y el matrimonio, han superado la capacidad de respuesta de los sistemas sociales y, con ello, dislocado las identidades e integración social. El sujeto *descolocado*, la crisis social y los marcados desequilibrios entre los diversos sectores sociales han traído como consecuencia un desapego a los valores democráticos y un déficit de legitimidad de las instituciones.

Esta pérdida de referentes sociales, aunado a la falta de resultados ante problemas complejos por parte de los gobiernos democráticos, ha estructurado un contexto favorable para la búsqueda inmediatista —y por ello reduccionista— de respuestas y “soluciones”. Como en otras épocas de crisis social, la coyuntura es propicia para una situación adversa para las instituciones democráticas por dos vías. Por una parte, debido al desapego social a principios como la tolerancia, la justicia o la libertad, el rechazo a la alteridad y la proliferación de extremismos; y, por otra, por el surgimiento de liderazgos políticos que capitalizan el descontento social para posicionar discursos de odio y soluciones simplistas, muchas veces al margen de las vías propiamente democráticas.

Si en el siglo pasado este conjunto de características sociales se identificaron con el surgimiento del fascismo en el periodo de entreguerras, hoy en día el populismo ha encarnado el rostro de esta nueva crisis social. Sumamente manido, el término

---

127. María Isabel Puerta Riera, “Crisis de la democracia. Un recorrido por el debate en la teoría política contemporánea”, en *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. XXIII, núm. 65, enero-abril de 2016, p. 11.

128. Jürgen Habermas, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Madrid, Cátedra, 1999, p. 21.

de populismo debe emplearse con precisión para que sea realmente explicativo. De acuerdo con una de las definiciones más conocidas del populismo, este “consiste en la presentación de las interpelaciones popular democráticas como conjunto sintético-antagónico respecto a la ideología dominante”.<sup>129</sup> Se trata, en ese sentido, del posicionamiento de un discurso que, de manera sintetizada, divide el espacio político en posiciones antagónicas —pueblo-antipueblo, sociedad-élites, *outsiders-establishment*— y generalmente irreconciliables.<sup>130</sup> Por esa razón, algunos estudiosos subrayan que el populismo genera una dinámica que

[...] conduce a la simplificación de los discursos políticos, a la esquematización del debate público y a la defensa de soluciones directas y contundentes —casi mágicas—, lo que esconde la complejidad de la realidad política, económica y social tras una contraposición maniquea...<sup>131</sup>

Atendiendo a estas características, el populismo no es fácil de circunscribir. Lo anterior se debe a que no es propio de una sola ideología política, clase social o partido situado en un lugar determinado de la geometría política: tanto la derecha como la izquierda, liderazgos de la clase obrera o empresarial, pueden emplear exitosamente el discurso populista. Incluso, el populismo a nivel internacional ha sido de corte variopinto: nacionalista, fundamentalista religioso, militarista, socialista o neoliberal. Todas estas experiencias, desde luego, han surgido en contextos culturales, económicos y políticos muy distintos entre sí.<sup>132</sup>

Ante una crisis global de valores y serios desafíos gubernamentales, no es gratuito que en las últimas décadas, gobernantes y partidos de todas las regiones del mundo hayan sido calificados de populistas. Desde Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania, Austria —países con fuerte tradición democrática—, hasta Italia, Hungría, Grecia, Turquía, Filipinas, Venezuela, Bolivia o Ecuador, todos han sido testigos del surgimiento y crecimiento de discursos populistas (la mayor parte de las veces posicionados por un líder carismático) que, en nombre de un pueblo, ofrecen soluciones radicales a los problemas sociales, pasando por alto el respeto a las vías democráticas y a los derechos fundamentales.

Los nuevos populismos —en algunos casos en la frontera del neofascismo— comparten rasgos comunes. Prácticamente todos retoman un discurso ultranacionalista, al tiempo de

---

129. Ernesto Laclau, *Política e ideología en la teoría marxista. Capitalismo, fascismo, populismo*, México, Siglo XXI Editores, 1978, p. 201.

130. Véase Martín Retamozo, “La teoría política del populismo: usos y controversias en América Latina en la perspectiva posfundacional”, en *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, núm. 64, 2017/1, p. 134

131. Camil Ungureanu e Ivan Serrano, “Introducción: ¿la nueva era del populismo?”, en *Revista CIDOB D’Afers Internacionals*, núm. 199, septiembre de 2019, p. 8.

132. Véase Karla Cortés Lozano, “La nostalgia distópica: el resurgimiento del neofascismo y la extrema derecha en Europa”, *Revista Internaciones*, año 3, núm. 7, enero-abril de 2016, p. 28.

rechazar la utilidad de las instituciones supranacionales. En ese sentido, existe un marcado rechazo no solo a organizaciones bien identificadas como la Unión Europea o el sistema de Naciones Unidas, sino también a las agendas que estas promueven, como el respeto a los derechos humanos, los espacios de movilidad migratoria y los acuerdos de pacificación en diversas zonas del mundo.

Aunado a ello, los populismos contemporáneos han planteado soluciones autoritarias y radicales a los problemas que cada nación enfrenta. Uno de los ejemplos más ilustrativos es el asunto de la migración, pues tanto Estados Unidos como Europa han sido testigos del ascenso de discursos —acompañados de políticas públicas— de tipo antimigratorio y xenófobo. El “muro” político, simbólico y físico promovido por Donald Trump en su política exterior hacia la región latinoamericana; el rechazo a las minorías étnicas enarbolado en Austria por el Freiheitliche Partei Österreichs (Partido de la Libertad de Austria) o las propuestas lesivas para los derechos fundamentales de personas migrantes impulsadas por el Front National de Marine LePen en Francia, son ejemplos patentes de la tensión entre populismo y Derechos Humanos. Otros casos, no menos preocupantes, son el de Alternative für Deutschland en Alemania, el Partido para la Libertad en Países Bajos, el Fidesz de Viktor Orbán en Hungría o el partido neonazi Amanecer Dorado en Grecia.

Aunque no siempre alcanzan un umbral de votos decisivo para formar gobiernos, estas fuerzas populistas han sido capaces de colocar sus puntos de vista en el centro del debate público. Por desgracia, los adeptos a estas posiciones radicales no se circunscriben a sectores extremistas sino, cada vez más, a amplias franjas de clases medias afectadas por las políticas económicas de sus gobiernos, molestas por la creciente presencia de migrantes irregulares y temerosas por las aceleradas tendencias de cambio social.

Aunque no se le asocie a posiciones xenófobas o de ultraderecha, la región de Latinoamérica no ha estado exenta de ejemplos neopopulistas que lejos de fortalecer el Estado de derecho, han minado la cultura democrática y el respeto a los derechos humanos. En este caso particular, las políticas populistas se han orientado a fortalecer la figura del líder por encima de las instituciones, a desvanecer los contrapesos constitucionales, a emplear la fuerza pública contra opositores y a desplegar un discurso en donde toda oposición es calificada de “imperialista” o “traidora” a los intereses del pueblo.

Evidentemente, los rasgos autoritarios y represivos que comúnmente acompañan a los populismos —sean de derecha o de izquierda— propician un contexto de violación sistemática a los derechos y libertades ciudadanas, al tiempo que debilitan a las instituciones encargadas de su defensa. Más riesgoso para la cultura de los derechos humanos es el hecho de que numerosos miembros de una sociedad que vive bajo gobiernos populistas manifiesta su disposición a renunciar a ciertos derechos con tal de

alcanzar otros fines: la seguridad, el empleo, la distribución de la riqueza, entre otros. Fines legítimos y necesarios en un contexto de amplia desigualdad social, pero que debieran alcanzarse mirando en todo momento por el respeto irrestricto a las libertades y derechos fundamentales, sin los cuales ningún resultado es efectivamente democrático.

### III. DERECHOS HUMANOS: NUEVOS DESAFÍOS, NUEVAS HERRAMIENTAS

Frente a este contexto adverso para los Estados de Derecho, no basta el solo establecimiento de instituciones como el *ombudsman*. Más allá de esto, cualquier sociedad interesada en proteger, garantizar y expandir los derechos humanos debe explorar las vías jurídicas e institucionales más pertinentes para afianzar la cultura democrática y fortalecer a sus defensores de derechos. Ciertamente nunca es suficiente mejorar los diseños institucionales, ampliar las facultades legales o hacer más eficiente la gestión de recursos a disposición de una organización, pero esto supone uno de los pasos imprescindibles para el apuntalamiento de los *ombudsman* a nivel internacional.

No es exagerado afirmar que todo régimen democrático debe tender al fortalecimiento de sus *ombudsman* como requisito para su existencia. Realizar lo contrario —debilitar, vulnerar, desproteger o, incluso, desaparecer la figura de *ombudsman*— representa un contrasentido democrático, pues labores torales para salvaguardar el Estado de derecho como la vigilancia, promoción, denuncia o publicidad en favor de los derechos humanos demanda, obligadamente, de un *ombudsman* autónomo, con capacidad de acción y con la autoridad moral requerida para erigirse en un verdadero contrapeso del sistema político en el que se encuentre.

En ese sentido, y con el objetivo de analizar experiencias internacionales que abonen al fortalecimiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se presentan algunas sugerencias relacionadas con diseños institucionales y facultades legales que podrían contribuir a tal objetivo. Cabe recordar que, atendiendo a las restricciones propias de cualquier labor de investigación, el análisis presentado no pretende ser exhaustivo, sino acotado a aquellos casos que aportan los argumentos más favorables para los fines de este estudio.

Así, pues, en este apartado se reseñan una serie de arreglos institucionales y facultades propias de otros contextos nacionales que, sin embargo, podrían representar herramientas convenientes para la defensa de los derechos humanos en México. Para su mejor exposición, el conjunto de estos mecanismos se ha agrupado en cinco ejes rectores.

**EJE 1. MAYOR AUTONOMÍA.** Fundamental para la actuación del ombudsman nacional, más allá de la autonomía formal —elemento de primera importancia— de la que goza la CNDH se advierte la conveniencia de cerrar espacios a cualquier intento de captura o

componenda entre el gobierno en turno y la cabeza de la institución. En ese sentido, se considera pertinente eliminar la posibilidad de reelección del titular de la CNDH para un segundo mandato y, en su lugar, ampliar el mismo de 5 a 6 años. Lo anterior obedece a escenarios que, aunque no hayan sucedido, no deben descartarse dado el actual arreglo institucional previsto en la ley.

La posibilidad de que el *ombudsman* nacional pueda optar por un segundo mandato lo sujeta inmediatamente a la configuración de fuerzas políticas que impere en su momento en el Senado de la República, cámara responsable de votar la eventual reelección. Bajo este escenario, los actores políticos involucrados —tanto la CNDH como los partidos o el propio gobierno— podrían buscar acercamientos con el fin de negociar o, en el peor de los casos, *condicionar* la reelección del *ombudsman* a su actuación en determinado sentido. Por ese motivo, se reitera que el mejor *blindaje institucional* para la autonomía del titular de la CNDH sería eliminar la posibilidad de un segundo mandato y ampliar su periodo al frente de la institución con el objetivo de trascender los mandatos del gobierno en turno.

A nivel internacional, son diversas las constituciones y leyes que contemplan un mandato único de los *ombudsman*, sin posibilidad de reelección. Es el caso del Defensor del Pueblo de España,<sup>133</sup> el Defensor de los Derechos en Francia<sup>134</sup> o la Defensoría del Pueblo de Bolivia.<sup>135</sup>

**EJE 2. MAYOR LEGITIMIDAD.** Si bien la mayor legitimidad de un *ombudsman* proviene de su autoridad moral y voluntad política por realizar a cabalidad las funciones que se le han encomendado, es pertinente que el titular de una institución de esta naturaleza asuma su cargo apoyado por una mayoría parlamentaria que disipe cualquier señalamiento de parcialidad o acercamiento a alguna fuerza política. Con el fin, pues, de dotar de la legitimidad y apoyo necesario al *ombudsman* de una nación, diversas legislaciones contemplan un procedimiento de designación legislativa que requiere de mayorías calificadas o, bien, de la aprobación no de una sino de ambas cámaras.

Por ejemplo, en España quien aspire a encabezar al Defensor del Pueblo debe alcanzar una votación favorable de las tres quintas partes de los miembros del Congreso y, posteriormente, ser ratificado por esa misma mayoría en el Senado. En caso de no alcanzar

---

133. Artículo 2-1, *Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Reglamento de organización y funcionamiento*, Defensor del Pueblo, Madrid, 2015, <<https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/11/LeyOrganicaDP.pdf>>.

134. Artículo 71-1, *Constitución de 4 de octubre de 1958*, (texto resultante en último lugar, de la ley constitucional de 23 de julio de 2008), Senado de la República de Francia, 2008, <[https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/Ing/constitution-espagnol\\_juillet2008.pdf](https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/Ing/constitution-espagnol_juillet2008.pdf)>.

135. Artículo 219, *Constitución Política del Estado*, República de Bolivia, 2009, <<https://www.defensoria.gob.bo/uploads/files/constitucion-politica-del-estado-plurinacional-de-bolivia.pdf>>.

esas mayorías, una Comisión mixta integrada por miembros de ambas cámaras presentan nuevas propuestas, mismas que requieren una mayoría de tres quintos en el Congreso y una mayoría absoluta en el Senado.<sup>136</sup> Por su parte, la constitución argentina dispone que el Defensor del Pueblo “es designado y removido por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las cámaras”.<sup>137</sup>

Para el caso mexicano, el titular de la CNDH debe ser aprobado únicamente por una cámara —el Senado de la República— y por las dos terceras partes de sus miembros presentes. Si llevar a cabo una sesión legislativa requiere un *quórum* de la mitad más uno de los miembros totales del Senado (65 senadores), cabe el escenario de que dos terceras partes de estos miembros presentes pudieran elegir al ombudsman nacional (43 votos de 128 posibles). Ante esta posibilidad prevista en la Constitución, parece pertinente elevar los requisitos para la designación del ombudsman, ya fuese mediante la votación de dos terceras partes de los miembros totales del Senado (85 votos) o, bien, de la obtención de mayorías en ambas cámaras.

**EJE 3. MAYOR PARTICIPACIÓN LEGISLATIVA.** Como resultado de la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos del 2011, la CNDH adquirió la facultad de interponer acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con ello, el *ombudsman* nacional puede intervenir *a posteriori* en el ámbito legislativo, mediante la presentación de argumentos en torno a la inconstitucionalidad de alguna disposición o reforma legal. Así, pues, si la CNDH ya posee esta capacidad, algunos estudiosos han propuesto que la institución encargada de proteger los derechos humanos tenga también la facultad explícita para “sugerir observaciones al contenido de las leyes federales... antes de su publicación, para que los legisladores las puedan tomar en cuenta”.<sup>138</sup>

Aunado a ello, otra posibilidad para incrementar la participación de la CNDH en el ámbito legislativo sería la facultad para presentar iniciativas de ley en el ámbito de su competencia. La Constitución de Ecuador, por ejemplo, dispone que la facultad de presentar proyectos de ley corresponde, entre otras instituciones autónomas, a la Defensoría del Pueblo en la materia que les corresponda de acuerdo con sus atribuciones.<sup>139</sup> Igualmente, la constitución boliviana faculta a su Defensoría del Pueblo para “presentar proyectos de ley y proponer modificaciones a leyes, decretos y resoluciones no judiciales

---

136. Artículo 2-4, *Ley Orgánica del Defensor del Pueblo...*, *op. cit.*

137. Artículo 86, *Constitución Nacional*, Congreso de la Nación Argentina, <<https://www.congreso.gob.ar/constitucionNacional.php>>.

138. María José Bernal Ballesteros, Enrique Cruz Martínez y Natalia López Almeida, “Retos para fortalecer al *ombudsman* a través de las reformas constitucionales”, en *Iuris Tantum*, vol. 32, núm. 28, 2018, p. 192.

139. Artículo 134, *Constitución de la República del Ecuador*, Asamblea Nacional República del Ecuador, 2008, <<https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasambleanacionalnameuid-29/constitucion-republica-inc-sent-cc.pdf>>.

en materia de su competencia”.<sup>140</sup> Desde luego, la sola presentación de iniciativas de ley no alteraría los equilibrios en el sistema político en detrimento de los poderes Ejecutivo y Legislativo, pues las fuerzas políticas, con la participación ciudadana, analizarían la pertinencia de los cambios propuestos por el ombudsman.

**EJE 4. MAYOR AUTORIDAD.** Si bien el carácter no vinculatorio de las recomendaciones emitidas por los *ombudsman* a nivel internacional ha sido visto como una suerte de debilidad, lo cierto es que ello se compensa con la capacidad de investigación, de movilización de la opinión pública, de atención ciudadana y de presión a las autoridades que suelen detentar los ombudsman. En esta tesitura, ante las facultades de investigación de violaciones a los derechos humanos adquiridas por los *ombudsman*, una de los recursos obstaculizadores de algunas autoridades ha sido esconder información estratégica, retrasar la entrega de la misma o entorpecer la actuación de las procuradurías, comisiones o defensores del pueblo.

Ante esta situación, una estrategia para fortalecer la actuación de los *ombudsman* ha sido señalar explícitamente la obligación de las autoridades a colaborar en las investigaciones llevadas a cabo. Pero más allá de disposiciones enunciativas, se han incluido sanciones penales para aquellos que obstaculicen deliberadamente el trabajo de los defensores del pueblo. En el caso español, la legislación contempla el delito de “desobediencia”, en el artículo 502 de su Código Penal, para quien dificulte “la labor del Defensor del Pueblo o de los Comisionados parlamentarios autonómicos, negándose o dilatando indebidamente el envío de los informes que estos solicitaren o dificultando su acceso a los expedientes o documentación administrativa necesaria para su investigación”.<sup>141</sup>

**EJE 5. MAYOR PROACTIVIDAD.** Con el objetivo de prevenir la vulneración o franca violación a los derechos humanos de individuos y colectividades, diversos diseños legislativos e institucionales han dotado de herramientas a los ombudsman para constituirse en elementos activos —y no solo reactivos— de la protección de estos derechos.

Una estrategia seguida en la región asiática ha sido no constreñir a los *ombudsman* únicamente a reparar el daño a un individuo ante actuaciones indebidas de la autoridad sino, a partir de los casos que conoce, “llevar a cabo investigaciones para identificar y corregir las debilidades en procedimientos, prácticas o reglas en la administración pública”.<sup>142</sup> Todo ello con el fin de evitar futuras y sistemáticas violaciones a los derechos de la ciudadanía en la prestación de servicios públicos y otras actuaciones de la autoridad.

---

140. Artículo 222, *Constitución Política del Estado...*, *op. cit.*

141. Antonio Mora, *op. cit.*, p. 81.

142. George V. Carmona, “Strengthening the Asian Ombudsman Association and the Ombudsman Institutions of Asia”, en Asian Development Bank, *Strengthening the Ombudsman Institution in*

Por otra parte, algunos estudios han propuesto facultar a la CNDH “como órgano de representación en defensa de los derechos difusos y colectivos dentro del juicio de amparo”, para lo cual “se requiere un reconocimiento expreso de la legitimación procesal de la institución elevada a rango constitucional, a fin de vencer los posibles obstáculos procesales que surjan en la pretendida labor”.<sup>143</sup> Esta figura jurídica resulta fundamental para facultar a la CNDH como parte interesada en la protección de derechos económicos, sociales y culturales de colectivos o grupos vulnerables. Cabe mencionar que la constitución argentina, en su artículo 86, señala que el Defensor del Pueblo cuenta con legitimación procesal.

## ÚLTIMAS PALABRAS

A la luz del repaso histórico a nivel internacional, queda de manifiesto que no basta el solo establecimiento de *ombudsman* como instituciones estatales para garantizar la protección de los derechos humanos. No obstante, su existencia es un elemento fundamental para el afianzamiento de las democracias constitucionales, toda vez que su institución ha demostrado, a nivel global, la utilidad para investigar, publicitar, tutelar y proteger los derechos fundamentales.

La historia, especialmente el siglo xx, demostró que las olas de democratización y expansión de libertades no tienen un carácter definitivo. Los vaivenes políticos, culturales y económicos ofrecen restricciones o, incluso, francos retrocesos en materia de derechos humanos. Lo que la humanidad ha conquistado en distintas épocas, no puede darse por sentado.

Esta afirmación parece hoy más vigente que nunca. Si a lo largo de la posguerra los regímenes democráticos orientaron sus esfuerzos a construir una arquitectura internacional que sostuviera la cooperación internacional, la paz mundial y el respeto a los derechos fundamentales, en recientes años estas instituciones han mostrado signos de agotamiento. El abandono de algunas potencias mundiales a estos acuerdos, nacidos bajo la visión de la democracia liberal, también han influido enormemente para cuestionar la vigencia del consenso democrático.

---

*Asia. Improving Accountability in Public Service Delivery through the Ombudsman*, Filipinas, 2011, p. 7.

143. Nadia Ivette Gutiérrez Hernández, *Legitimación procesal del Ombudsman en la tutela de intereses difusos y colectivos en México*, Tesis para obtener el grado de Maestra en Derecho, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, febrero de 2017, p. 124, <[http://bibliotecavirtual.dgb.umich.mx:8083/xmlui/handle/DGB\\_UMICH/776](http://bibliotecavirtual.dgb.umich.mx:8083/xmlui/handle/DGB_UMICH/776)>.



La integración regional, la movilidad migratoria, la jurisdicción internacional de tribunales de derechos humanos, todos estos elementos han sido debilitados desde el seno de las democracias consolidadas. En su lugar, el sentimiento anti-europeísta, anti-islámico, xenófobo, nacionalista y aislacionista —que se creía superado— vuelve a estar entre nosotros.

Frente a esta realidad, las sociedades deben pugnar por el fortalecimiento de las instituciones democráticas, entre ellas la del *ombudsman*. Si bien es cierto que ningún diseño, mecanismo o facultad institucional sustituye las capacidades personales de los *ombudsman* (compromiso, visión o voluntad política), lo cierto es que tampoco las cualidades personales o volitivas de quienes encabezan las instituciones son suficientes para llevar a cabo su mandato sin las herramientas jurídico-institucionales pertinentes.

En nuestro país —y como se argumentó a partir de la experiencia internacional—, a pesar de las probadas cualidades de su personal y del capital institucional que se le ha dotado a la CNDH, existe margen para reforzar al *ombudsman* nacional en diversos flancos.

Su nivel de autonomía, su legitimidad, su participación en el ámbito legislativo, su autoridad y su esfera de acción bien pueden apuntalarse a partir de la incorporación de facultades que otros *ombudsman* poseen. Ninguna de las propuestas aquí planteadas rompería con la tradición jurídica nacional ni con los equilibrios democráticos que todo Estado de derecho debe mantener. Se trata, en su lugar, de facultades orientadas no solo a la permanencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sino a su robustecimiento institucional de cara a contexto nacional e internacional sin duda difícil para la tutela de los Derechos Humanos. No puede perderse de vista que ninguna democracia florece sin instituciones fuertes.

## CAPÍTULO 4. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES

*La democracia es el peor sistema de gobierno, a excepción de todos los demás que se han inventado...*, la conocida frase se le atribuye a Winston Churchill y bien podría reformularse en términos de los derechos humanos: los peores derechos, a excepción del resto que se han establecido.

Sin derechos fundamentales, sin Estado e instituciones que los tutelen, la vida del hombre sería incierta, aciaga y penosa. En el Estado de naturaleza —condición de guerra de todos contra todos—, no tenía duda Hobbes, la vida se volvía miserable.

Origen es destino: democracia y derechos humanos comparten matriz conceptual y cuna histórica. Son hijos del proyecto ilustrado, de la modernidad y sus promesas de libertad y seguridad.

Mientras México siga siendo una democracia la defensa de los derechos humanos seguirá siendo una obligación del Estado mexicano. El *ombudsman* llegó para quedarse. Habría que hacerse a la idea, por incómoda que resulte para algunos, que este organismo constitucional autónomo se ha ganado un lugar, por derecho propio, no solo a la cabeza del sistema no jurisdiccional de defensa y promoción de los derechos humanos, sino como un contrapeso de hecho y de derecho frente a los poderes federales y estatales y como una voz crítica frente a eventuales excesos de las autoridades.

Derechos humanos y democracia no son sino caras de la misma moneda: la edificación jurídico-institucional del sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos es resultado de una serie de factores externos —derivados de las obligaciones internacionales del Estado mexicano—, pero sobre, es correlativa al proceso de democratización del sistema político mexicano.

### I. A FAVOR DE LOS DERECHOS HUMANOS

Frente a la andanada de libertarios radicales, de defensores a ultranza de la libertad individual o la proliferación de revisionistas de la democracia y críticos advenedizos de los derechos humanos, propusimos cuatro *líneas de defensa*:

- 1) Los derechos humanos —su estatuto constitucional, las instituciones y prácticas— son correlativos o “coesenciales” de la democratización del país: no como subproductos o derivados, mera herencia del proceso de democratización, sino

como condición de posibilidad para el advenimiento de la democracia y, al propio tiempo, como expresión de su vigencia en tanto que el sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos apuntala propiedades esenciales de la democracia: la existencia de órganos autónomos constitucionales, la responsabilidad del Estado mexicano frente a la comunidad internacional, los contrapesos en el diseño institucional de los equilibrios de poder en México y sus aportes en la difusión de una cultura de los derechos humanos como parte de la cultura democrática.

- 2) Asumir a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como un “poder de control”, contrapeso del poder, parte sustantiva de ese diseño que Rosanvallon ha denominado “contrademocracia”. Como muy pocas instituciones en México, la CNDH organiza la “desconfianza ciudadana” respecto del poder político sin pretender suplirlo ni portar amenaza alguna para el régimen democrático, antes al contrario: complementarlo en la medida en que su acción institucional materializa, vuelve efectivos, los derechos de los ciudadanos en particular sus derechos humanos reconocidos en la Constitución General.
- 3) Los derechos humanos —el tinglado jurídico-institucional que lo sostiene y que le permite operar— deben seguir siendo parte de esa “esfera de lo indecible”, “coto vedado”, deben mantenerse a buen resguardo, ajeno a la correlación de fuerzas políticas, fuera del alcance de una mayoría legislativa o de una decisión ejecutiva. Los derechos humanos son derechos fundamentales que dan forma y contenido a lo que nuestra Constitución define como democrático. Si se modifica el fundamento, se trastoca el régimen.
- 4) En esa calidad de fundamento, propusimos asumir los derechos humanos —sus instituciones y leyes— como *línea roja* de la democracia mexicana, lindero infranqueable. Como fundamento, propusimos asumir los derechos humanos como una suerte de línea roja en relación con dos componentes: por un lado, frontera respecto de lo que se puede someter a la decisión de las mayorías y, por el otro, un límite (interior) de la acción del Estado frente a los individuos.

Además del debate de las ideas, del terreno de la historia conseguimos extraer alguna lección.

Según la hipótesis que hemos seguido —la democracia y los derechos humanos son parte de un mismo proyecto histórico que los determina y liga de forma indisoluble— la historia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no se ha sustraído a los altibajos y contrastes, propios de la accidentada y ardua democratización del régimen, agudizados,

encima, por un entorno de desbordamiento de la violencia, impunidad y precariedad del Estado de Derecho.

## II. CNDH: AUTORIDAD, AUTONOMÍA Y LIDERAZGO

Treinta años no son nada, son más bien mucho. Durante este tiempo hemos constatado, entre otras certezas, la enorme relevancia del proceso de institucionalización del organismo nacional, pero igualmente se ha vuelto innegable la importancia del tipo de liderazgo, la pertinencia del perfil al frente de la Comisión.

Antes de la reforma constitucional de 1999 que le reconoció autonomía, la CNDH tuvo tres titulares: Jorge Carpizo McGregor —de junio de 1990 a enero de 1993, ya que antes de concluir su periodo fue designado procurador general de la República—; Jorge Madrazo —enero de 1993 a noviembre de 1996, con un lapso de por medio (de junio a diciembre de 1994) como comisionado para la paz en Chiapas, posteriormente, fue nombrado procurador general—; y Mireille Roccatti, de enero de 1997 a noviembre de 1999.

Además de ellos, por gracia presidencial, se cuentan tres interinos: el mismo Madrazo (por ocho días en enero de 1993), Carlos Rodríguez (por siete meses en 1994) y José Luis Ramos Rivera —por poco más de un mes, entre finales de 1996 y principios de 1997—.

Bajo las nuevas reglas, las de 1999, fue electo José Luis Soberanes Fernández por dos periodos (1999-2009); le siguió Raúl Plascencia Villanueva (2009-2014) y, finalmente, Luis Raúl González Pérez (2014-2019).

Si bien durante todos estos años la Comisión ha consolidado su estructura interna, ganado autoridad, obtenido reconocimiento y robustecido su institucionalidad, el perfil de quien asume la Presidencia (por cinco o diez años) sigue siendo muy relevante en los destinos del organismo. Como ha señalado recientemente Pedro Salazar, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la UNAM:

En México, el perfil de la persona que será designada juega un papel fundamental. Esto es así porque, a diferencia de otros órganos con autonomía constitucional, aunque la CNDH cuenta con un Consejo Consultivo de diez consejeros y con una estructura encabezada por un conjunto de visitadores, por mandato de ley, la responsabilidad de proteger los derechos de las personas recae en el presidente de la misma. Por eso la autonomía también pende de la trayectoria y compromiso de la mujer u hombre que sea designada.<sup>144</sup>

Esta relevancia del perfil en la conducción del organismo es uno de los factores, entre otros, que parecen ofrecer una explicación sobre los altibajos, los tumbos de la institución:

---

144. Pedro Salazar, op. cit.

en buena medida, el perfil del presidente en turno incide quizás no en el desempeño cotidiano de la institución, pero sí en la posición que asumen la Comisión frente a otros actores, señaladamente en relación con el presidente de la República.

Previo a las reformas constitucionales que le otorgaron autonomía constitucional a la CNDH (1992) y que, más tarde, depositaron en el Senado de la República la decisión de elegir al titular (1999), el desempeño del *ombudsman* se analizaba a la luz de su relación (cercanía-distanciamiento) con el titular del Ejecutivo, a quien debía su nombramiento. Desde su creación hasta la reforma de 1999, los titulares de la Comisión padecieron esa condición de *dependencia* originaria hacia el presidente de la República. No es que una vez que la decisión estuvo en manos de los senadores, el Ejecutivo quedara por completo excluido; podía influir en la designación, de hecho lo hacía, a través de la bancada de su partido y en algunos otros legisladores, sin embargo, la pluralidad política que dominaba el Senado reclamaba, para empezar, cierta idoneidad en el perfil de los aspirantes; también, abría la posibilidad para la negociación política —en la que intervenían varias fuerzas partidistas— lo que volvía más difusa la potencial “lealtad política” del nuevo *ombudsman*. Por lo demás, el escrutinio público sobre los aspirantes incidía no solo en la designación sino en la actuación del nuevo titular de la Comisión.

Todo ello permite entender que durante sus primeros años, la Comisión mantuvo un trabajo más bien discreto, si se considera, por ejemplo, la persistencia de las violaciones a los derechos humanos por parte del personal de la PGR o de las otras corporaciones policíacas, incluso de las fuerzas armadas, o de las procuradurías estatales. La cercanía de los titulares de la CNDH con el presidente de la República determinó su quehacer institucional: “la encomienda del Ejecutivo en turno —argumenta un conocido activista en la materia— era tener a un *ombudsperson* fiel y leal que no levantara la voz.”<sup>145</sup>

De allí que la valoración cambiara, necesariamente, cuando la Comisión se convirtió en órgano constitucional autónomo y su presidente emerge de un proceso que incluye, primero, una etapa de auscultación entre “las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos públicos y privados promotores o defensores de los derechos humanos” para perfilar a los aspirantes más idóneos, de entre los cuales se propone una terna que, luego, es propuesta ante el pleno del Senado para que, por el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes, se designe al *ombudsman*.

A través de ese rasero, se puede decir que hacia el 2014 la CNDH parecía haber tocado fondo... y, por fin, el Senado de la República se compadeció de esa realidad. Si bien

---

145. PATRÓN, Mario, “Entre lo nuevo y lo viejo”, *La Jornada*, 25 de julio, 2019, <<https://www.jornada.com.mx/2019/07/25/politica/021a2pol>>.

la posibilidad legal existía, en términos políticos un segundo mandato de Raúl Plascencia resultaba absolutamente inviable —salvo para el interesado, quien formalmente solicitó la reelección—. <sup>146</sup>

Por amplia mayoría —97 de un total de 107 votos emitidos—, a mediados de noviembre de ese año, Luis Raúl González Pérez fue designado por el Senado como nuevo titular de la CNDH para el periodo 2014-2019. Era la segunda ocasión en la que participaba en el proceso el entonces abogado general de la UNAM (en el 2009 estuvo en la terna final para presidir la Comisión, con Emilio Álvarez Icaza y Plascencia Villanueva).

La designación fue bien recibida entre la opinión pública, por ejemplo, la doctora Jacqueline Peschard, excomisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de datos (IFAI), señaló, en aquel momento, que el nuevo *ombudsman* “tiene la integridad, la experiencia y el compromiso necesarios para enfrentar el reto” que tiene la Comisión para “volver a erigirse en un organismo constitucional autónomo”. <sup>147</sup>

En busca del terreno y del tiempo perdidos, en los últimos cinco años la Comisión Nacional de Derechos Humanos consiguió no solo detener sino revertir en algo el deterioro institucional acumulado en más de una década.

Desde luego, en un clima de violencia desbordada, de criminalidad desatada, de precariedad del Estado de derecho y de autoridades rebasadas, las acciones del *ombudsman* resultan limitadas e insuficientes. La CNDH no puede suplir las faltas y deficiencias del Estado mexicano en su tarea de proteger los derechos humanos, no es su tarea; lo que sí es parte de su responsabilidad es señalar tanto las omisiones como los abusos y excesos de las autoridades.

A querer o no, estas tres décadas de historia institucional nos dejan ver la enorme relevancia que tiene el perfil del *ombudsman* en la conducción del organismo: su cercanía o no con actores políticos, su compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas, sus principios y ética profesional, la defensa o no de la autonomía del organismo, su propensión o no a acaparar reflectores, el estilo de liderazgo... todo ello incide en el rumbo de la institución.

En un primer momento, el futuro de la CNDH está en manos del Senado de la República, son los senadores quienes tienen la enorme responsabilidad de elegir a una mujer u hombre que garanticen la cabal defensa y promoción de los derechos humanos en el país.

---

146. Incluso este burdo intento resultó errático y censurable: en apoyo de su solicitud, Plascencia Villanueva envió un currículum de ¡12 mil hojas, repartidas en 13 cajas, con otro tanto de documentos de apoyo a sus aspiraciones! VÉASE Claudia Guerrero, “Busca Plascencia reelección”, *Reforma*, 23 de octubre, 2014, p. 2.

147. Peschard, op. cit.

Y para ello no tienen que inventar, reinventar o hacer magia, los mecanismos para la correcta designación del *ombudsperson* están claramente establecidos en nuestra Constitución Política y en la Ley de la CNDH. El apartado B, del artículo 102 de la Constitución señala que “La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos 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.” Mientras que el artículo 10 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (LCNDH) establece que para los efectos del señalado precepto constitucional (sobre la designación)

la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores procederá a realizar una amplia auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos públicos y privados promotores o defensores de los derechos humanos.

Con base en dicha auscultación, la comisión o comisiones correspondientes de la Cámara de Senadores propondrá al pleno de la misma o ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, una terna de candidatos de la cual se elegirá a quien ocupe el cargo o, en su caso, la ratificación del titular.

Depende de los senadores, pero también depende de los ciudadanos, de las organizaciones civiles, de los medios de comunicación, de la opinión pública asegurarnos que el proceso de “auscultación” sea lo más transparente, real y efectivo que se pueda, que no haya simulación ni consultas a *modo* con organizaciones “cercanas o amigas”, que “propongan” a incondicionales.

El mismo criterio y rigor vale para la designación de los diez integrantes de ese órgano muy relevante de la Comisión que es el Consejo Consultivo. Por la importancia del Consejo en la vida interna de la institución (cuyas facultades se encuentran establecidas en el artículo 19 de la LCNDH), el Senado debe asegurarse la mayor probidad en la selección de los consejeros.

Ya hemos padecido, hemos pagado los costos políticos e institucionales, de un erróneo proceso de selección del presidente de la CNDH. Ni la democracia ni las víctimas —por encima de todo y todos— de violaciones a derechos humanos admiten simulaciones o proceso a modo. Los senadores no tienen permitido equivocarse en una decisión tan sensible en un país de violencia desbordada y precariedad del Estado de derecho.

El titular de la Comisión no es, no debe ser, empleado de ningún funcionario o autoridad, tampoco rehén de facción política alguna. Es el defensor del pueblo, es el responsable de la protección, de la observancia y la promoción de los derechos humanos en el país (artículo 2 de la CNDH).

La autonomía de los organismos constitucionales autónomos no es un elemento decorativo, o una apostilla retórica; es una condición fundamental para el correcto desempeño de sus funciones. Una condición jurídica y política que no solo el *ombudsman* sino que la ciudadanía debemos salvaguardar; una condición que el organismo debe ejercer con responsabilidad.

### III. DERECHOS HUMANOS: DEFINICIONES MÍNIMAS

Ni en la Constitución General de la República ni en la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos existe una definición de los “derechos humanos”.

El artículo 1.º de la Constitución establece que “todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección...” Precisa que “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

Finalmente, señala la obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, “de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”. Por lo que, en consecuencia, “el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”

El artículo 6º de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos establece las atribuciones de la Comisión Nacional; entre ellas:

- I.- Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos;
- II.- Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:
  - a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;
  - b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente en tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas; (...)

En ambos ordenamientos se dan por sentados la definición y conocimiento de lo que significan los “derechos humanos”. En el mejor de los casos, parecerían remitir al orden jurídico internacional (los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte).



No obstante, en el artículo 2º constitucional, apartado A, relativo al derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y la autonomía, se apunta:

II. Aplicar sus propios sistemas normativos [...] respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.

De lo cual parece derivarse que los derechos de las mujeres (dignidad e integridad) no forman parte del conjunto más amplio de los “derechos humanos”, y que estos son cosa distinta, diferenciada, de las “garantías individuales”.

Seguramente este ejemplo no es el único caso de ambigüedad o imprecisión en la Constitución y el marco jurídico nacional.

Por lo demás, en los documentos de la CNDH, quizá por economía de estilo, suele utilizarse el término “derechos fundamentales” —cuando no “dignidad de las personas”— como sinónimo de “derechos humanos”. Dado que todos sabemos lo que son y significan, se considera innecesario precisar y acotar el universo conceptual y jurídico.

No obstante, la página electrónica de la Comisión Nacional ofrece algunas respuestas sencillas a interrogantes básicas (<<https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/cuales-son-los-derechos-humanos>>):

*¿Qué son los derechos humanos?*

Los Derechos Humanos son el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona. Este conjunto de prerrogativas se encuentra establecido dentro del orden jurídico nacional, en nuestra Constitución Política, tratados internacionales y las leyes.

Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles.

*¿Cuáles son los derechos humanos?*

Los Derechos Humanos han sido clasificados atendiendo a diversos criterios, así podemos encontrar clasificaciones que atienden a su naturaleza, al origen, contenido y por la materia a la que se refieren. Con un propósito pedagógico han sido clasificados en tres generaciones, esto en función al momento histórico en que surgieron o del reconocimiento que han tenido por parte de los Estados. Es conveniente indicar que el agrupamiento de los derechos humanos en generaciones no significa que algunos tengan mayor o menor importancia sobre otros pues todos ellos encuentran en la dignidad humana el principio y fin a alcanzar. Así entonces en la primera generación fueron agrupados los derechos civiles y políticos, en la segunda generación los derechos económicos, sociales y culturales y en la tercera generación se

agruparon los que corresponden a grupos de personas o colectividades que comparten intereses comunes.

Actualmente es mayormente aceptado clasificar los derechos humanos únicamente en civiles, económicos, sociales, culturales y ambientales.

Es importante decir que dentro del conjunto de derechos humanos no existen niveles ni jerarquías pues todos tienen igual relevancia, por lo que el Estado se encuentra obligado a tratarlos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso.

Pensadas como herramienta de divulgación, sin ambiciones de rigor conceptual y jurídico, algo esclarecen.

Lo relevante es que una definición básica, elemental, rigurosa en términos jurídicos, no pueda encontrarse ni en la Constitución ni en las leyes en la materia. Tampoco, hasta donde es posible advertir, en documentos formales de la CNDH. Acaso ello explique, en alguna medida, la “confusión” pública en torno a los derechos humanos y el ámbito responsabilidad, atribuciones y alcances, del accionar de la CNDH.

“Confusión” genuina o interesada que parece generar equívocos, sobre todo con la inclusión de derechos de segunda y tercera “generación” (económicos, sociales, culturales, y colectivos). Además de una complejidad en ascenso, dados los principios de interdependencia e indivisibilidad. ¿No hay un principio jerárquico que establezca, por ejemplo, del derecho a la vida (o a la libertad, a la justicia, etc.) sobre el derecho humano a la cultura?

La Comisión Nacional tendría que realizar una labor sistemática de clarificación, formulación conceptual y difusión que contribuyan a un mejor conocimiento público de su ámbito de acción y a la defensa informada del régimen de derechos humanos establecido en el orden jurídico nacional.

### **Violaciones graves**

En el mismo sentido, en la presentación del *Informe de actividades 2014*, el *ombudsman* González Pérez anunció que ante la “diversidad de criterios e inconsistencias en la calificación de las violaciones graves a los Derechos Humanos” se establecerían “criterios objetivos para su determinación”.

En esa perspectiva, durante su gestión se “reclasificaron” tres Recomendaciones “de ordinarias a violaciones graves” (casos Tlatlaya, San Fernando y “por agravios” a 17 víctimas en cinco estados).

Hasta donde es posible advertir, los nuevos “criterios objetivos” para la determinación de violaciones graves no parecen haber sido públicos o divulgados suficientemente. No se detecta referencia al respecto en los *Informes* anuales ni, por lo menos, en las síntesis de las Recomendaciones “reclasificadas”.

En el *Informe de actividades 2018*, en una nota a pie de página, se apunta: “Cabe destacar la reclasificación de la Recomendación 29/2018, con base en el Acuerdo de Violaciones Graves a los Derechos Humanos emitido el 5 de septiembre” (p. 71). Pero no hay ninguna referencia que conduzca al Acuerdo “emitido el 5 de septiembre” ni fue posible localizarlo en el portal electrónico de la CNDH.

Lo que sí se encontró fue un comunicado de prensa (2 de marzo de 2015) relativo a la participación del Primer Visitador General, Ismael Eslava Pérez, en audiencias públicas realizadas por el Senado (para dictaminar la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública).

En su ponencia, Eslava Pérez se refiere al asunto: “La calificación de violaciones graves a derechos humanos se debe realizar con ponderación y proporcionalidad en relación con otros derechos atendiendo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad señalados en el artículo 1.º de la Constitución General de la República.” No hay en esa definición nada que apunte a los nuevos “criterios objetivos” para la clasificación de violaciones graves y/o la “reclasificación” de expedientes.

Dado que las *Recomendaciones por violaciones graves a los derechos humanos* constituyen uno de los instrumentos de la CNDH que generan mayor atención y expectativa públicas por su efecto y consecuencias, sería conveniente que la Comisión Nacional hiciera públicos los criterios que justifican su “calificación” en cada Informe y cada Recomendación.

En tales criterios se explicaría, por mencionar un caso, la razón de que en una Recomendación por violaciones graves (trata de infantes en Sonora) se incluya la “recomendación” a la presidencia municipal de Hermosillo, Sonora, para que “colabore en la queja que se formule ante la instancia competente en contra del servidor público que omitió denunciar y llevar a cabo las diligencias para localizar a una madre biológica que agredió física y verbalmente a su hijo menor de edad”. (*Informe de actividades 2017*, pp. 52-53)

Sin prejuzgar ni conocer los pormenores del caso, saltan las interrogantes: ¿Son equiparables la “trata de infantes” y la agresión física y verbal a un menor de edad? ¿La agresión física y verbal de una “madre biológica” a su hijo menor de edad, en este caso específico, constituye una violación grave? De no ser así, ¿cómo se justifica su integración en una Recomendación por violaciones graves?

## Víctimas del delito

En dos de sus *Informes* anuales (2016 y 2017) la Comisión Nacional hace referencia a “percepciones erróneas” y “voces que quisieron identificar la defensa y promoción de los derechos humanos como una vía para la ilegalidad y propiciar la impunidad”.

Se trata del conocido discurso de grupos conservadores, minoritarios pero con vínculos e influencia en medios informativos (prensa, radio, TV), organismos empresariales y franjas de la burocracia (corporaciones policiacas, procuradurías, mandos castrenses, vieja clase política), en cruzada permanente contra lo que llaman “garantismo” jurídico y la más elemental noción de “garantías individuales” y “derechos humanos”. Su principal y casi único “argumento”, sustentado en prejuicios: que tanto el nuevo sistema de justicia penal acusatorio como las “comisiones de derechos humanos” privilegian, benefician y trabajan para la delincuencia, no para las víctimas.

Sin lugar a dudas, la cultura de los derechos humanos y el reconocimiento público de su relevancia como parte sustancial del Estado de Derecho van de la mano de la consolidación del régimen democrático. En ese sentido, el debate de ideas y argumentos, la articulación de respuestas y formulación de alternativas ante el discurso conservador corresponde no solo a la CNDH sino a muy diversos sectores comprometidos con el avance democrático y civilizatorio (académicos, juristas, actores políticos, liderazgos sociales, activistas civiles).

Sin embargo, sería conveniente que la Comisión Nacional reforzara su labor en materia de atención a víctimas del delito. No, necesariamente, como reacción a los reproches infundados (la insostenible acusación de privilegiar la defensa de victimarios) sino como respuesta natural, obligada, a la expansión del universo de los derechos humanos.

No se trataría de convertir a la CNDH en súper-defensoría pública, procuraduría social o defensoría del pueblo, sino de multiplicar los programas y acciones para acercarse tanto a las víctimas del delito —auxiliarlas en el tránsito por el ámbito jurisdiccional y garantizar su derecho a la justicia— como a las víctimas de violaciones a los derechos humanos (por actos u omisiones de la autoridad).

La campaña desplegada por la CNDH en medios electrónicos (radio y tv), relativa al “poder” ciudadano para exigir el cumplimiento de un derecho —medicinas para un familiar aquejado por el cáncer—, parece responder a ese propósito.

No obstante, en este caso en particular, el contenido de los *spots* alcanza tales niveles de dramatismo (melodramatismo: una mujer llorando inconsolable) que puede dar la impresión de que se trata de una campaña expresamente diseñada para golpear a esa autoridad insensible que le niega, por pura negligencia o incompetencia, remedios al moribundo.

El contenido, forma y fondo, resulta fundamental: contención, rigor, seriedad, sensibilidad. Pero también el *timing*, el sentido de la oportunidad y las consecuencias. ¿El tono expresa el propósito?

#### IV. TENDENCIAS Y LECCIONES INTERNACIONALES

Una paradoja campea en la sociedad global: pese al acelerado avance de la tecnología de las comunicaciones, del desarrollo científico y de la producción industrial, el rechazo a la alteridad, los discursos de odio y las ideas supremacistas han encontrado cobijo incluso entre las sociedades con mejores niveles de desarrollo y, curiosamente, con los mejores beneficios de la internacionalización del capital y de la democracia.

Al margen de las visiones que anticipaban, tras el fin del comunismo, un triunfo claro y contundente de la democracia como forma de gobierno —necesariamente acompañada de los valores e instituciones que le dan sustento—, la realidad empírica nos ha mostrado otra cara de la moneda: la acogida de narrativa centradas en encontrar soluciones y mejorar las condiciones de vida entre determinadas comunidades homogéneas fincadas en la idea del *nosotros*, misma que se contrapone necesariamente a la existencia de *ellos*, los *otros*, los desarraigados, a quienes no es lícito reconocer derechos ni libertades. El resultado a la vista es preocupante, pues la idea de alcanzar soluciones a costa del reconocimiento y protección de derechos es el germen de los regímenes autoritarios.

Por desgracia, ninguna sociedad queda al margen de estas tentaciones autoritarias. Los problemas globales portan fuertes desafíos para los gobiernos nacionales, lo cual puede ahondar —en cualquier lugar, en cualquier momento— el desgaste y el déficit de legitimidad de las instituciones democráticas para encontrar soluciones.

Teniendo en mente este contexto internacional, es posible identificar algunas tendencias y estrategias seguidas por las sociedades democráticas para defender los derechos conquistados y apuntalar a la instituciones encargadas *par excellence* de protegerlos: los *ombudsman*. En este tema particular, se plantean las siguientes líneas de acción:

1. CENTRALIZACIÓN. Al colocar en perspectiva histórica la evolución de la institución del *ombudsman* a nivel internacional, una primera tendencia que puede identificarse es la de la concentración de facultades. Si en un principio existían más *ombudsman* de carácter sectorizado —que hasta la fecha se mantienen en ámbitos especializados—, diversos países comenzaron a centralizar la defensa general de los derechos humanos en una sola institución de alcance nacional. Uno de los ejemplos más claros fue la reforma constitucional francesa del 2008 que, entre otras modificaciones, desapareció a la autoridad encargada de defender los derechos de las niñas y niños y, en su lugar, otorgó estas funciones al Defensor de los Derechos. Incluso, legislaciones de diversas

regiones del mundo —especialmente en Asia— suelen adoptar un enfoque amplio de defensa de los derechos humanos, lo cual se ha traducido en mayores facultades para sus *ombudsmen*. Entre estas facultades se hallan las relativas al derecho de acceso a la información y al buen gobierno, lo que autoriza a los *ombudsmen* a participar en políticas de transparencia y combate a la corrupción.

2. **AUTONOMÍA.** Otra de las tendencias internacionales identificadas es aquella relativa al reforzamiento de la autonomía de los *ombudsmen*. Preocupación central de las democracias con mecanismos de pesos y contrapesos, realmente son pocos los *ombudsmen* que todavía son dependientes de alguna rama del gobierno, sea ejecutiva o legislativa. Si bien existen casos donde la designación de los *ombudsperson* recae en el presidente de una nación en vez del Parlamento, las constituciones han reconocido explícitamente la autonomía de la que debe gozar el *ombudsmen*. En ese sentido, diversas constituciones contemplan mecanismos de designación complejos, que incluyen la necesidad de alcanzar mayorías no solo en una sino en ambas cámaras para nombrar a un *ombudsmen*. Sin duda, estos “candados” buscan eliminar designaciones discrecionales que, lejos de fortalecer la autonomía y legitimidad del *ombudsmen*, minarían su autoridad y, por ende, su capacidad de acción.
3. **AGGIORNAMENTO.** Una tercera tendencia identificada es el aprovechamiento de diversos procesos de revisión y reforma constitucional para fortalecer y poner al día la figura del *ombudsmen*. Sucedió con las reformas constitucionales de Portugal y España en el siglo pasado y, más recientemente, en Francia, Ecuador, Bolivia o Argentina. En estos procesos, además del reconocimiento expreso de los Derechos Humanos en sus constituciones —algunas de las cuales ya mencionan explícitamente los de la llamada tercera generación—, los constituyentes dotaron de herramientas diversas a los *ombudsmen* para reforzar y ampliar su esfera de acción. Pueden citarse, por ejemplo, las facultades para interponer amparos, para fungir como tercero interesado en la defensa de derechos colectivos, para presentar acciones de inconstitucionalidad o, bien, la disposición expresa que obliga a las autoridades del Estado a colaborar con las investigaciones del *ombudsmen*, so pena de hacerse acreedoras de sanciones administrativas o penales.

Así, pues, puede observarse que al margen de las oscilaciones políticas o filiaciones ideológicas que converjan en una sociedad y en un tiempo determinado, los constituyentes han tenido la virtud de anclar la protección de los derechos humanos y fortalecer a sus *ombudsmen* a nivel constitucional.

Caminar en sentido contrario, hacia la vulneración *de facto* de los derechos fundamentales o del debilitamiento de las instituciones encargadas de tutelarlos, ha traído como

consecuencia el ascenso de la violencia social, los discursos de odio, los valores autoritarios, el debilitamiento de la democracia —ya de por sí frágil—. Los riesgos y costos sociales de abandonar la defensa institucional de los derechos humanos están a la vista

## FUENTES DE CONSULTA

### Bibliografía

AGUILERA Portales, Rafael Enrique y Rogelio López Sánchez, "Los derechos fundamentales en la teoría jurídica garantista de Luigi Ferrajoli", en Rafael Enrique Aguilera Portales (coord.), *Nuevas perspectivas y desafíos en la protección de los derechos humanos*, México, UNAM, 2011.

ANGULO López, Godofredo, *Teoría contemporánea de los derechos humanos. Elementos para una reconstrucción sistémica*, Madrid, Dikynson, 2015.

BLANCARTE, Roberto (coord.), *Los grandes problemas de México. XIV Culturas e identidades*, México, El Colegio de México, 2010.

BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 2008, 3.ª ed.

\_\_\_\_\_, *El tiempo de los derechos*, Madrid, Sistema, 1991.

BURKE, Edmund, *Textos políticos*, México, FCE, 1942.

CARBONELL, Miguel (ed.), *Neoconstitucionalismo(s)*, Madrid, Trotta, 2003.

\_\_\_\_\_, *Derechos fundamentales y democracia*, México, INE, 2016.

CASTAÑEDA, Mireya, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015.

CERDAS, Rodolfo, "Democracia y derechos humanos", en *Estudios de derechos humanos*, Tomo I, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1994.

CIENFUEGOS Salgado, David, *Una historia de los derechos humanos en México. Reconocimiento constitucional y jurisdiccional*, México, CNDH, 2017.

CNDH, *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la Constitución*, México, CNDH, 2018.

ESPINOSA, Ricardo, Víctor Alarcón y Cuitláhuac Bardán (coords.), *Elecciones y partidos en México 2000*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, junio, 2003.

EYMAR, Carlos, *Karl Marx, crítico de los derechos humanos*, Tecnos, Madrid, 1987.

FERRAJOLI, Luigi, "Los fundamentos de los derechos fundamentales", en Ferrajoli, Baccelli, Bovero et al., *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2005.

\_\_\_\_\_, *Derecho y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2009, 6ª ed.



- \_\_\_\_\_, *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, Madrid, Trotta, 2011.
- GONZÁLEZ, María del Refugio y Mireya Castañeda, *La evolución histórica de los derechos humanos en México*, México, CNDH, 2012.
- HABERMAS, Jürgen, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Madrid, Cátedra, 1999.
- HARRIS, Sam, *The end of faith*, New York, Norton, 2005.
- HELD, David, *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza, 1992.
- HOBBS, Thomas, *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, México, FCE, 2010.
- HOBBSBAWM, Eric, *Historia del siglo XX*, Buenos Aires, Crítica, 1998.
- \_\_\_\_\_, *La era de la revolución: Europa 1789-1848*, Buenos Aires, Crítica, 1997.
- HUNTINGTON, Samuel, *La Tercera ola. La democratización a finales de siglo XX*. Barcelona, Paidós Ibérica, 1994.
- LA TORRE, Massimo y Marina Lalatta Costerbosa, *Legalizzare la tortura? Ascesa e declino dello Stato di Diritto*, Bologna, Il Mulino, 2013.
- LACLAU, Ernesto, *Política e ideología en la teoría marxista. Capitalismo, fascismo, populismo*, México, Siglo XXI Editores, 1978.
- LEFORT, Claude, *Ensayos sobre lo político*, México, Universidad de Guadalajara, 1991.
- LEVITSKY, Steven y Daniel Ziblatt, *Cómo mueren las democracias*, México, Ariel, 2018.
- Los filósofos presocráticos*, Madrid, Gredos, 2008.
- Los presocráticos*, México, FCE, 2002.
- MARX, Karl, *Sobre La cuestión judía y otros textos*, Buenos Aires, Libros de Anarres, 2012,
- MORA, Antonio (coord.), *El Libro del Defensor del Pueblo*, Madrid, Defensor del Pueblo, 2016.
- Nozick, Robert, *Anarquía, Estado y Utopía*, México, FCE, 1988.
- POPPER, Karl R., *La sociedad abierta y sus enemigos*, Barcelona, Planeta, tomo I, 1992.
- RODRÍGUEZ Duplá, Leonardo, *Ética*, Madrid, BAC, 2016.

ROSANVALLON, Pierre *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires, Manantial, 2007.

\_\_\_\_\_, *La Legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad*, Buenos Aires, Manantial, 2009.

ROWAT, Donald C., *El Ombudsman. El defensor del ciudadano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

RUIZ Rodríguez, Virgilio, *Democracia y derechos humanos en México. Situación actual*, México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2014.

RUIZ Saldaña, José Roberto, *El itinerario intelectual y político de Luigi Ferrajoli*, Madrid, Universidad Carlos III, tesis doctoral, 2011.

SALINAS de Gortari, Carlos, *I Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República, 1989.

TUCÍDIDES, *Historia de la Guerra del Peloponeso*, Libro V-VI, Madrid, Gredos, 2000.

Ulrich Beck, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona, Paidós, 1998.

## Hemerografía

ACOSTA, Mariclaire, "La CNDH y la 4T", *Revista R*, 4 de agosto, 2019.

AKDENIZ, Yaman, "Informe de Cyber-Rights & Cyber-Liberties (UK) Who Watches the Watchmen", <[www.arnal.es/free/info/watchmen-2.html](http://www.arnal.es/free/info/watchmen-2.html), 30 de septiembre, 2019 > .

ALCOCER V., Jorge, "'Autonomitis'", *Reforma*, 29 de enero, 2013.

Alexy, Robert, "La institucionalización de los derechos humanos en el Estado constitucional democrático", en *Derechos y libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, núm. 8, 2000.

ALIX Aguirre, Nelly Manasía, "Derechos humanos de cuarta generación: inclusión social y democratización del conocimiento", *Télématique*, núm. 14, 2015, <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=78435427002>> .

ALVEAR Téllez, Julio, "La crítica conservadora al discurso de los derechos humanos de la 'Declaración' francesa de 1789", *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, núm. XLV, 2015.

BALIBAR, Étienne, "Is a Philosophy of Human Civic Rights Possible? New Reflections on Equaliberty", *The South Atlantic Quarterly*, núm. 103, 2004, <<https://doi.org/10.1215/00382876-103-2-3-311>> .

BERNAL Ballesteros, María José, Enrique Cruz Martínez y Natalia López Almeida, "Retos para fortalecer al ombudsman a través de las reformas constitucionales", en *Iuris Tantum*, vol. 32, núm. 28, 2018.

CAMACHO, Fernando y Víctor Ballinas, "La CNDH será implacable contra abusos de poder: González Pérez", *La Jornada*, 19 de noviembre, 2014.

CARMONA, George V., "Strengthening the Asian Ombudsman Association and the Ombudsman Institutions of Asia", en Asian Development Bank, *Strengthening the Ombudsman Institution in Asia. Improving Accountability in Public Service Delivery through the Ombudsman*, Filipinas, 2011.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Los derechos humanos de cuarta generación. Un acercamiento", Cámara de Diputados, LXII Legislatura, agosto 2017, <<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/91158/457163/file/CESOP-IL-72-14-DerHumaCuartaGeneracion-310817.pdf>> .

CORTÉS Lozano, Karla, "La nostalgia distópica: el resurgimiento del neofascismo y la extrema derecha en Europa", *Revista Internaciones*, año 3, núm. 7, enero-abril de 2016.

DÍAZ, Gloria Leticia, "CNDH, 'parte del problema en casos de tortura': Amnistía Internacional", *Proceso*, 4 de septiembre, 2014, <<http://www.proceso.com.mx/?p=331340>> .

FAUS, Joan, "Donald Trump defiende que la tortura es útil", *El País*, 26 de enero, 2017, <[https://elpais.com/internacional/2017/01/25/estados\\_unidos/1485366952\\_843757.htm](https://elpais.com/internacional/2017/01/25/estados_unidos/1485366952_843757.htm)> .

FERRAJOLI, Luigi, "Sobre los derechos fundamentales", en *Cuestiones Constitucionales*, núm. 15, julio-diciembre, 2006.

\_\_\_\_\_, "Más allá de la soberanía y la ciudadanía: un constitucionalismo global", en *Isonomía*, núm. 9, octubre, 1998.

\_\_\_\_\_, "Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales", en *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 29, 2006.

GARDUÑO, Silvia, "Reparte Plascencia cargos a políticos", *Reforma*, 14 de octubre, 2014.

GARZÓN Valdés, Ernesto, "Algo más del 'coto vedado'", en *Doxa. Cuadernos de Filosofía del derecho*, núm. 9, 1989.

“Informe de la CNDH sobre desapariciones forzadas”, *Perfil* (suplemento de *La Jornada*), 28 de noviembre, 2004.

GUERRERO, Claudia “Busca Plascencia reelección”, *Reforma*, 23 de octubre, 2014, p. 2.

MARTÍNEZ, Martha, “Un *ombudsman* cercano al poder”, *Revista R (Reforma)*, 19 de octubre, 2014.

MONGE, Raúl e Ignacio Ramírez, “Cuando el ahora director de Banobras gobernó a Jalisco, cobró auge el narco”, *Proceso*, 25 de mayo, 1991, <<https://www.proceso.com.mx/157116/cuando-el-ahora-director-de-banobras-gobierno-a-jalisco-cobro-auge-el-narco>, 30 de septiembre, 2019 >.

MORALES Aguilera, Paulina, “Los derechos humanos de cuarta generación desde la noopolítica” *Derecho y Justicia*, núm. 7, 2016, <<http://ediciones.ucsh.cl/ojs/index.php/derechoyjusticia/article/view/1598/1476>>.

NOTIMEX, “Reconoce Plascencia compromiso de Peña Nieto con derechos humanos”, *La Crónica de Hoy*, 1º de octubre, 2014, <<http://www.cronica.com.mx/notas/2014/859936.html>>.

PATRÓN, Mario, “Entre lo nuevo y lo viejo”, *La Jornada*, 25 de julio, 2019, <<https://www.jornada.com.mx/2019/07/25/politica/021a2pol>>.

PECES-BARBA Martínez, Gregorio, “Reflexiones en el segundo centenario de la Declaración Francesa”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, núm. 6, 1989.

PESCHARD, Jacqueline, “Los retos del nuevo *ombudsman*”, *El Universal*, 17 de noviembre, 2014, <<http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2014/11/73359.php>>.

PUERTA Riera, María Isabel, “Crisis de la democracia. Un recorrido por el debate en la teoría política contemporánea”, en *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. XXIII, núm. 65, enero-abril de 2016.

RAMOS Pascua, José Antonio, “La crítica a la idea de los derechos humanos”, *Anuario de Derechos Humanos*, Nueva Época, núm. 2, 2001, Universidad Complutense de Madrid.

RETAMOZO, Martín, “La teoría política del populismo: usos y controversias en América Latina en la perspectiva posfundacional”, en *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, núm. 64, 2017/1.

ROLL Vélez, David, “La crisis de la democracia y sus antídotos”, en *Analecta Política*, vol. 8, núm. 14, enero-junio de 2018.

SALAZAR, Pedro, “CNDH, a la altura del momento”, *El Financiero*, 21 de agosto, 2019, <<https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/pedro-salazar/CNDH-a-la-altura-del-momento>, 30 de septiembre, 2019 >.

SCOTTO Benito, Pablo, "Derechos individuales y emancipación política: sentido y vigencia de la crítica de Marx", *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política*, núm. 26, 2017, <<https://e-revistas.uc3m.es/index.php/UNIV/article/view/3745>>.

TORIBIO, Laura, "Nuevo ombudsman se define incómodo", *Excelsior*, 19 de noviembre, 2014, <<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/11/19/993049>>.

TURATI, Marcela, "Consideran `burla´ informe de CNDH", *Reforma*, 26 de noviembre, 2001.

UNGUREANU, Camil e Ivan Serrano, "Introducción: ¿la nueva era del populismo?", en *Revista CIDOB D'Afers Internacionals*, núm. 199, septiembre de 2019.

WIEDER, Thomas, "La République des idées: un atelier intellectuel", *Le Monde*, 19 de mayo, 2006, <[https://www.lemonde.fr/idees/article/2006/05/19/la-republique-des-idees-un-atelier-intellectuel-par-thomas-wieder\\_773804\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2006/05/19/la-republique-des-idees-un-atelier-intellectuel-par-thomas-wieder_773804_3232.html), 30 de septiembre, 2019>.

Žižek, Slavoj, "Contra los derechos humanos", *New Left Review*, núm. 34, 2005.

## Publicaciones electrónicas

Alto Comisionado de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en México, *Diagnóstico sobre la situación de derechos humanos en México*, México, ONU, 2003, <[http://www.hchr.org.mx/images/doc\\_pub/8diagnosticoCompleto.pdf](http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/8diagnosticoCompleto.pdf)>.

British Library, *Magna Carta*, <<https://www.bl.uk/magna-carta>>.

*Constitución de 4 de octubre de 1958*, (texto resultante en último lugar, de la ley constitucional de 23 de julio de 2008), Senado de la República de Francia, 2008, <[https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/Ing/constitution-espagnol\\_juillet2008.pdf](https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/Ing/constitution-espagnol_juillet2008.pdf)>.

*Constitución de la República del Ecuador*, Asamblea Nacional República del Ecuador, 2008, <<https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasambleanacionalnameuid-29/constitucion-republica-inc-sent-cc.pdf>>.

*Constitución Nacional*, Congreso de la Nación Argentina, <<https://www.congreso.gob.ar/constitucionNacional.php>>.

*Constitución Política del Estado*, República de Bolivia, 2009, <<https://www.defensoria.gob.bo/uploads/files/constitucion-politica-del-estado-plurinacional-de-bolivia.pdf>>.

Human Rights Watch, *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México. Una evaluación crítica*, Nueva York, febrero, 2008, <[https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico0208sp\\_1.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico0208sp_1.pdf)>.

“Mensaje del Licenciado Luis Raúl González Pérez, con motivo del inicio de su gestión como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 18 de noviembre, 2014, <<http://www.CNDH.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/PalabrasRPV/20141118.pdf>>.

CNDH, “Los derechos humanos: una agenda pendiente”, en *Informe de actividades 2014*, enero del 2015, p. 11.

\_\_\_\_\_, “Mensaje del Licenciado Luis Raúl González Pérez, con motivo del inicio de su gestión como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, 18 de noviembre, 2014, <<http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/PalabrasRPV/20141118.pdf>>.

\_\_\_\_\_, *Informe de Actividades 2014*, enero, 2015, <<https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/informes/anuales/2014.pdf>>.

\_\_\_\_\_, *Informe de Actividades 2015, Resumen ejecutivo*, enero, 2016, <[http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2015/Informe\\_2015\\_resumen\\_ejecutivo.pdf](http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2015/Informe_2015_resumen_ejecutivo.pdf)>.

\_\_\_\_\_, *Informe de Actividades 2016, Resumen ejecutivo*, enero, 2017,

\_\_\_\_\_, *Informe de Actividades 2017*, enero, 2018, <[http://informe.cndh.org.mx/images/uploads/menus/30110/content/files/Informe\\_cndh\\_2017.pdf](http://informe.cndh.org.mx/images/uploads/menus/30110/content/files/Informe_cndh_2017.pdf)>.

\_\_\_\_\_, *Informe de Actividades 2018*, enero, 2019, <[http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2018/IA\\_2018.pdf](http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2018/IA_2018.pdf)>.

\_\_\_\_\_, *Informe de Actividades. 2014*, enero, 2015,

\_\_\_\_\_, *Informe especial sobre el seguimiento de las recomendaciones de la CNDH*, 3 de enero, 2019.

\_\_\_\_\_, Oficina Especial para el Caso Iguala, *Estado de la investigación del “caso Iguala”*, 23 de julio de 2015.

\_\_\_\_\_, Oficina Especial para el caso Iguala, “Recomendación 5VG/2018, sobre la investigación de violaciones graves a los derechos humanos con motivo de los hechos ocurridos los días 26 y 27 de septiembre del 2014, en Iguala, Guerrero”, 28 de noviembre, 2018.

*Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Reglamento de organización y funcionamiento*, Defensor del Pueblo, Madrid, 2015, <<https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/11/LeyOrganicaDP.pdf>>.

Nadia Ivette Gutiérrez Hernández, *Legitimación procesal del Ombudsman en la tutela de intereses difusos y colectivos en México*, Tesis para obtener el grado de Maestra en Derecho, México,

Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, febrero de 2017, < [http://bibliotecavirtual.dgb.umich.mx:8083/xmlui/handle/DGB\\_UMICH/776](http://bibliotecavirtual.dgb.umich.mx:8083/xmlui/handle/DGB_UMICH/776) > .

“Programa de trabajo de candidatas y candidatos, “Luis Raúl González Pérez”, *Senado de la República*, noviembre, 2014, < [http://www.senado.gob.mx/comisiones/derechos\\_humanos/docs/CNDH\\_eleccion/LRGP.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/derechos_humanos/docs/CNDH_eleccion/LRGP.pdf) > .

Senado de la República, “Dictamen con punto de acuerdo en relación con la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, *Diario de los debates*, LVII Legislatura, año III, 11 de noviembre, 1999, < <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/57/3er/1P/Ord/19991111.html1> > .

World Justice Project, *The World Justice Project Rule of Law Index 2019*, Washington, D.C., The World Justice Project, 2019, < [https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP\\_RuleofLawIndex\\_2019\\_Website\\_reduced.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP_RuleofLawIndex_2019_Website_reduced.pdf) > .

## ÍNDICES

### Onomástico

- Alexy, Robert, 14, 23, 24, 30, 39  
Alvarez del Castillo, Enrique, 28  
Álvarez Icaza Longoria, Emilio, 23  
Arriaga Leija, José Ponciano, 20  
Arrow, Keneth, 26  
Balibar, Etienne, 7  
Bauer, Bruno, 9  
Bobbio, Norberto, 7, 14, 16, 17, 30, 38  
Bovero, Michelangelo, 30  
Burke, Edmund, 7, 8, 10, 12  
Bush, George Herbert Walker, 19  
Cárdenas Solórzano, Cuauhtémoc, 19  
Carpizo McGregor, Jorge, 28, 83  
Churchill, Winston Leonard Spencer, 81  
Corona Sapién, Norma, 20  
Duterte y Roa, Rodrigo, 5  
Dworkin, Ronald, 41  
Ferrajoli, Luigi, 29, 30, 31, 33, 34  
Garzón Valdés, Ernesto, 34  
Gómez González, Arely, 49  
González Pedrero, Enrique, 21  
González Pérez, Luis Raúl, 3, 83, 85  
Gorbachov, Mijaíl, 19  
Guastini, Ricardo, 30  
Habermas, Jürgen, 72  
Hayek, Friedrich, 7  
Hobbes, Thomas, 34, 35, 81  
Hobsbawm, Eric, 18  
Huntington, Samuel, 18  
Jacobo II, 7  
Jori, Mario, 30  
Kant, Immanuel, 13  
Lefort, Claude, 11, 25  
Locke, John, 8, 15  
Luca Baccelli, 27  
Luhmann, Niklas, 21  
Madrazo Cuéllar, Jorge, 83  
Martínez y Hernández, Ifigenia Martha, 19  
Marx, Karl Heinrich, 9, 10, 11, 12  
Molière [Poquelin, Jean-Baptiste], 10  
Muñoz Ledo y Lazo de la Vega, Porfirio, 19  
Murillo Karam, Jesús, 47  
Novalis [Hardenberg, Georg Philipp Friedrich von], 7  
Nozick, Robert, 12  
Nozick, Robert, 7  
Olimpes de Gouges [Gouze, Marie], 15  
Peces-Barba Martínez, Gregorio, 8  
Peña Nieto, Enrique, 41  
Peschard Mariscal, Jacqueline, 85  
Pintore, Anna, 30  
Plascencia Villanueva, Raúl, 43, 83  
Putin, Vladímir Vladímirovich, 6  
Reagan Wilson, Ronald, 19  
Roccatti Velázquez, Mireille, 83  
Rodríguez Duplá, Leonardo, 14, 15  
Rodríguez, Carlos, 83  
Rosanvallon, Pierre, 25, 26, 27, 39  
Salinas de Gortari, Carlos, 19, 20, 28  
Simmel, Georg, 26  
Soberanes Fernández, José Luis, 83  
Tello Macías, Carlos Alejandro, 19  
Thatcher, Margaret Hilda, 19  
Trump, Donald John, 6, 74  
Tucídides, 11  
Vitale, Ermanno, 30  
Žižek, Slavoj, 7  
Zolo, Danilo, 30

### Instituciones

- Academia Mexicana de los Derechos Humanos (AMDH), 18  
Alternative für Deutschland [—Alemania], 74



Amanecer Dorado [—Grecia], 74  
 Amnistía Internacional [Sección Mexicana], 18  
 Cámara de Senadores, 20, 28, 76, 77, 83, 85  
 Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas (CDHFraysba), 18  
 Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria (CDHVitoria), 18  
 Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centroprodh), 18  
 Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos, 18  
 Colegio de Abogados “Clemente Vizcarra Franco”, 20  
 Collège de France [—Francia], 25  
 Comisión de Defensa de los Derechos Humanos (CDDH), 20  
 Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), 49, 54  
 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 47  
 Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos (CMDPDH), 18  
 Comisión Nacional de Arbitraje Médico (CNAM), 22  
 Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), 3, 4, 14, 18, 20, 21, 22, 27, 28, 29, 32, 39, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 66, 75, 76, 77, 79, 80, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90  
 Comisión Nacional de Seguridad (CNS), 53, 54  
 Comisión para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef), 22  
 Congreso de la Nación [—Argentina], 77  
 Congreso de la Unión, 20, 21, 86  
 Congreso de los Diputados [—España], 76, 77  
 Congreso del Estado de Guerrero, 54  
 Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Cnapred), 22  
 Defensor de los Derechos [—Francia], 76  
 Defensor del Pueblo [—Argentina], 77  
 Defensor del Pueblo [—España], 76, 78  
 Defensoría del Pueblo [—Bolivia], 76, 77  
 Defensoría del Pueblo [—Ecuador], 77  
 Desarrollo Integral de la Familia (DIF), 54  
 Ejército Mexicano, 43, 44, 55  
 Equipo Pueblo, 18  
 Escuela Normal Rural de Ayotzinapa [Escuela Normal Rural “Prof. Raúl Isidro Burgos”], 41  
 Fidesz de Viktor Orbán [—Hungria], 74  
 Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León, 54  
 Fiscalía General de la República (FGR), 53, 54, 55  
 Fiscalía General del Estado de Coahuila, 54  
 Fiscalía General del Estado de Guerrero, 49  
 Fiscalía General del Estado de Guerrero, 54  
 Fiscalía General del Estado de Puebla, 54  
 Fiscalía General del Estado de Sonora, 54  
 Freiheitliche Partei Österreichs [—(Austria)], 74  
 Front National de Marine LePen [—Francia], 74  
 Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), 47  
 Guerreros Unidos, 50  
 Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), 54, 60  
 Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), 60  
 Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de datos (IFAI), 85  
 Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), 54, 60  
 Instituto Nacional de Migración (INM), 60  
 Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), 22  
 L'École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS) [—Francia], 26  
 Marina Armada de México (MAM), 45, 55  
 Organización de las Naciones Unidas (ONU), 15  
 Partido Acción Nacional (PAN), 19  
 Partido para la Libertad [—Países Bajos], 74  
 Partido Revolucionario Institucional (PRI), 19  
 Petróleos Mexicanos (Pemex), 54

Poder Ejecutivo, 21, 60, 78  
Poder Judicial, 21, 58, 59  
Poder Legislativo, 21, 60, 78  
Policía Estatal de Guerrero, 49  
Policía Estatal Preventiva de Puebla, 44  
Policía Federal (PF), 45, 49, 55, 60  
Policía Ministerial de Guerrero, 46  
Policía Municipal de Huitzucó, 51  
Presidencia de la República (PR), 54, 60  
Procuraduría Federal del Consumidor  
(Profeco), 22  
Procuraduría General de la República (PGR),  
28, 45, 47, 49, 50, 51, 53, 54, 55, 60, 83  
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y  
Urbano (Sedatu), 47  
Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), 54,  
60  
Secretaría de Educación Pública (SEP), 54, 60  
Secretaría de Gobernación (Segob), 20  
Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena),  
49, 54, 54, 55, 60  
Secretaría de la Función Pública (SFP), 54  
Secretaría de Marina (Semar), 54, 55, 60  
Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), 20  
Secretaría de Salud de Guerrero, 54  
Secretaría de Seguridad y Protección  
Ciudadana (SSPC), 53, 54  
Senado [—España], 76  
Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN),  
52, 77  
Tribunal Superior de Justicia del Estado de  
Puebla, 52  
Universidad Christian-Albrechts de Kiel  
[—Alemania], 23  
Universidad de Roma III [—Italia], 30  
Universidad Nacional Autónoma de México  
(UNAM), 20, 83  
World Justice Project (WJP), 64