

Carlos Sempé Minvielle

Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (retirado)

BUROCRATIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS



Centro de Investigaciones Sobre la Libre Empresa, A. C.

**BUROCRATIZACIÓN
DE LOS
DERECHOS HUMANOS**

CARLOS SEMPÉ MINVIELLE

Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (retirado)

Centro de Investigaciones Sobre la Libre Empresa, A.C.

Primera edición, septiembre de 2017
Cisle, A. C.
www.cisle.org.mx

*La burocracia:
el bien lo hace mal y
el mal lo hace bien*

INDICE

INTRODUCCIÓN

- I. BANALIZACIÓN DEL CONCEPTO DERECHOS HUMANOS
- II. AUMENTO DEL NÚMERO DE DERECHOS HUMANOS
- III. ORGANISMOS PROTECTORES DE DERECHOS HUMANOS A NIVEL INTERNACIONAL
 - A. BUROCRACIA EN LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)
 - B. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS
 - C. ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA)
 - D. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH)
- IV. ORGANISMOS PROTECTORES DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO
 - A. COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS
 - B. LA CNDH Y EL OMBUDSMAN
 - C. LAS COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS Y EL AMPARO
 - D. LAS COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS Y LA MATERIA PENAL

E. LA REFORMA CONSTITUCIONAL HACE
MENOS NECESARIAS A LAS COMISIONES DE
DERECHOS HUMANOS

F. OTROS ENTES GUBERNAMENTALES

G. ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES (ONG)

CONCLUSIÓN

INTRODUCCIÓN

En los últimos años ha aumentado a nivel mundial exponencialmente el número de organismos protectores de derechos humanos, mismos que promueven infinidad de foros y congresos alrededor del mundo. La ONU es particularmente fecunda en la organización de ese tipo de eventos, a los que acuden delegados de muchos países, así como supuestos expertos y ONG que han hecho de ello su “modus vivendi”. Los “expertos” repiten con algunas adaptaciones sus mismos discursos, por supuesto con viáticos y gastos pagados.

La ONU pasa buena parte del año en celebraciones. Ha declarado sendos días internacionales para: derechos humanos, felicidad, amistad, niño, juventud, viudas, mujeres rurales, mujer (para el hombre no); así como en todo tipo de materias: montañas, bosques, traducción, poesía, jazz, yoga, para cada una de las principales lenguas, retrete (inodoro). Hay meses en que más de la mitad son días internacionales. En enero hay solo uno, para descansar de las fiestas de fin de año.

Los políticos nos atosigan en sus discursos con los nuevos derechos humanos, las violaciones que se cometen a éstos y la supuesta defensa que hacen de dichos derechos. La proliferación de nuevos derechos humanos de todo tipo ha incrementado la burocracia, tanto a nivel internacional como nacional. En la ONU se han creado múltiples órganos para supuestamente defender esos derechos. En México también aumentó esa burocracia tanto a nivel federal como estatal y municipal.

Más que seguir inventando nuevos derechos humanos y aumentar la burocracia, se deben utilizar los recursos fiscales

en combatir los múltiples problemas que nos aquejan: pobreza, inseguridad, criminalidad, entre otros, y de manera especial los delitos que afectan la vida, la propiedad y la libertad personal. El Estado quiere hacer todo y ni siquiera cumple con su función esencial: la seguridad.

Esos recursos malgastados se deberían emplear en obras de infraestructura, la cual además de tener un efecto multiplicador contribuye a mejorar la calidad de vida de la población en general. Muchas veces por la pretendida austeridad ese tipo de inversiones son las primeras que se recortan.

Para atacar los diferentes problemas que nos aquejan, los políticos generalmente recurren a la creación de nuevos aparatos burocráticos y a aumentar el gasto. Para combatir la inseguridad y la corrupción se crearon los sistemas nacionales de Seguridad Pública y Anticorrupción compuestos de múltiples órganos. El gasto en seguridad se duplicó de 2006 a 2016,¹ y no obstante el número de asesinatos aumentó considerablemente. En materia de corrupción, ojalá sirva de algo el alto costo que representa la creación de los múltiples nuevos órganos.

El combate a delitos, como son: tráfico de personas, desaparición forzada, tortura, feminicidio, así como la defensa de los derechos de: niños, adolescentes, mujeres, indígenas, entre otros, sirven de pretexto para el turismo fiscal, es decir, el pagado con nuestros impuestos. Se organizan múltiples foros en esas materias, no así en el caso de “simples” asesinatos, a menos que se les pueda catalogar, aun cuando forzosamente, como genocidio, feminicidio, desaparición forzada, o la víctima sea un periodista.

¹ Reforma, 25 de julio de 2017, p. 1.

Se da el caso de legisladores que buscan asistir a foros en Nueva York, Ginebra y hasta en ciudades que ni saben en qué país se ubican. En ellos abundan los discursos grandilocuentes sobre todo lo que se ha logrado en materia de derechos humanos, así como lo que falta por hacer. Esto último para asegurar la subsistencia de las organizaciones.

Con frecuencia, las delegaciones mexicanas son de las más numerosas, pues a los funcionarios se suman con gastos pagados: diputados, senadores y empleados menores, y hasta ONG, que ni siquiera participan, ya que, según las reglas de intervención de los foros, solo lo hace un número restringido por cada país, además de que muchos son monolingües que ni se paran por las sesiones, cuando que si quisieran las podrían seguir por internet o simplemente leer los documentos generados.

Si muchos de nuestros legisladores no asisten a las sesiones de las Cámaras, o prestan poca atención cuando se discuten iniciativas de ley, y eso que se transmiten por televisión, puede uno imaginar cuando se encuentran lejos de nuestro país.

Caso emblemático es el de la delegación mexicana que asistió a Ginebra ante el Comité de Desapariciones Forzadas de la ONU, la cual se componía de cerca de 30 integrantes, incluidos legisladores, cuando que solo podían participar un par de personas.

I. BANALIZACIÓN DEL CONCEPTO DERECHOS HUMANOS

Es ilustrativo hacer referencia a los comentarios de los ministros de la Suprema Corte José de Jesús Gudiño Pelayo y Juventino Castro y Castro. El ministro Gudiño hizo una crítica a la inclusión en la Constitución y en la denominación de la CNDH del concepto “derechos humanos”, por ser una expresión ajena “a la tradición constitucional mexicana”, ya que anteriormente ni se mencionaban en la Carta Magna, si bien “en los organismos y documentos internacionales son de uso corriente”.²

Los especialistas “pretenden dar un significado preciso a los vocablos ‘derechos humanos’, lo cierto es que la vaguedad misma de dicha expresión la ha convertido en una especie de buchaca vacía en la que caben todos los deseos, fobias, ideologías, prejuicios”.³

El ministro Gudiño vislumbraba adonde nos podía llevar la banalización de los derechos humanos por el activismo de numerosas ONG. Milan Kundera por su parte, expone los absurdos a que hemos llegado:

El concepto de derechos humanos tiene doscientos años de antigüedad, pero alcanzó su mayor fama a partir de la segunda mitad de los años setenta de nuestro siglo. Alexander Soljenitsin (sic) había sido entonces desterrado de su país y su inusual figura provista de barba y grilletes hipnotizaba a los intelectuales occidentales [...]. Gracias a él se convencieron con cincuenta años de retraso de que en la Rusia comunista hay campos de concentración [...] Así, gracias a Solzhenitzin (sic), los derechos humanos volvieron a encontrar un sitio en el

2 José de Jesús Gudiño Pelayo; El Estado contra sí mismo. Las comisiones gubernamentales de derechos humanos y la deslegitimación de lo estatal; Colección Reflexión y Análisis; Editorial Noriega, p. 81.

3 Ibidem, p. 100.

vocabulario de nuestra época: no conozco a un solo político que no hable diez veces al día de la lucha por los derechos humanos o de la falta de respeto por los derechos humanos. Pero como la gente en Occidente no tiene la amenaza de los campos de concentración y puede decir y escribir lo que quiera, la lucha de los derechos humanos, cuanto más ganaba en popularidad, más perdía en contenido concreto y se convertía en una especie de postura genérica de todos hacia todos, en una especie de energía que convierte todos los deseos humanos en derechos[...] y todo se convirtió en derecho: el ansia de amor en derecho al amor, el ansia de descanso en derecho al descanso, el ansia de la amistad en derecho a la amistad, [...] el ansia de felicidad en derecho a la felicidad”.⁴

En México, hay intelectuales y autoridades para las que es parte de la libertad de expresión, de reunión y de manifestación de las ideas: bloquear vías públicas; tomar oficinas; saquear comercios; insultar y golpear a la autoridad. Generalmente, la policía tiene órdenes de nuestros políticos de resistir estoicamente y no repeler las agresiones con el pretexto de: “no vamos a caer en provocaciones”. Y que no se le ocurra a un particular defenderse de las turbas, porque se le castigaría “con todo el peso de la ley” por la supuesta violencia ejercida.

Para evitar que las comisiones de derechos humanos y las ONG aleguen violación a los derechos humanos de los delincuentes por parte de los militares y cuerpos policiacos, sería conveniente que los funcionarios de las comisiones participen en los operativos para su captura y se adelanten para dialogar con los delincuentes y evitar los lastimen. Les

⁴ Ibidem, pp. 100 y 101.

deseo éxito en sus gestiones. La participación de la Armada y el Ejército ha sido pieza fundamental en el combate a la delincuencia, pero al Congreso le ha tomado muchísimo tiempo expedir una ley que norme esa participación.

Hay defensores de derechos humanos para los que constituye un derecho humano: la zoofilia, el incesto, la necrofilia y la pederastia.

El Tribunal Supremo de Canadá resolvió que no se deben prohibir las relaciones sexuales con animales siempre que no conlleven penetración.⁵ Posiblemente los magistrados son aficionados a la lectura de la mitología griega, en la que los dioses se convertían en animales para satisfacer sus deseos carnales.

Miembros del Partido Liberal de Suecia pidieron legalizar el incesto entre mayores de 15 años, así como el sexo con un cadáver (necrofilia), siempre que haya existido consentimiento previo del fallecido. Consideran que debe ser decisión de uno si quiere legar sus restos a un museo, a la ciencia o entregárselos a alguien para que duerma con ellos.⁶

Las relaciones sexuales entre adultos y menores fueron defendidas por Daniel Cohn-Bendit alias Danny le Rouge, legendario líder del movimiento “Mayo 68” en Francia y de los Verdes, los que en su deseo de subvertir el orden establecido propugnaban por una sexualidad más permisiva, y al lado del homosexualismo, justificaban la pedofilia. En enero de 1977 la flor de la “intelectualidad” (intelligentsia) francesa: Jean-Paul Sartre, Simone de Beauvoir, Louis

⁵ The Independent, 12 de octubre de 2016.

⁶ Daily Mail, 28 de junio de 2017.

Aragon, entre otros, en una carta abierta externaron su solidaridad con pederastas.⁷

En Japón se han vendido miles de muñecas sexuales hiperrealistas llamadas “rabu doru” (muñeca de amor), algunas equipadas con cabeza y vagina desmontables.⁸ Son excentricidades, por decir lo menos, pero si alguien tachara esa conducta de anormal podría verse acusado de discriminación.

Los derechos humanos proliferan en diversos ámbitos. Durante muchos años, fue obligación de las empresas telefónicas elaborar y repartir gratuitamente un directorio telefónico con el nombre, domicilio y número telefónico del abonado. Debido a la inseguridad imperante, se suprimió esa obligación y se reformó el artículo 6º. constitucional para introducir el derecho humano a la protección de datos personales y crear un organismo autónomo con un jugoso presupuesto: el INAI, en el que los comisionados por su deseo de administrarlo ni siquiera se ponían de acuerdo en la designación de su presidente.

II. AUMENTO DEL NÚMERO DE DERECHOS HUMANOS

En el portal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) se definen los derechos humanos como: conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona.

El número de derechos humanos ha ido aumentando en los últimos tiempos y con ello la burocracia para supuestamente protegerlos. En el citado portal se enlistan más de 50

⁷ Le Monde, 17 de octubre de 2013, núm. 21382, p.20.

⁸ Cfr. Yahoo noticias, 31 de julio de 2017.

derechos de muy diversa naturaleza, algunos ya contenidos en la Constitución federal: agua suficiente y salubre; vivienda digna y decorosa; alimentación nutritiva, suficiente y de calidad (¿en qué restaurante la proporcionan?); sexuales (¿con quién hay que acudir?); culturales; ambiente sano (¿en la Ciudad de México?); identidad; a la verdad (dime la verdad); agrarios (por lo visto no se enteraron que de que ya acabó el reparto agrario).

Seguimos inventando derechos, pero derechos esenciales como son el derecho a la vida y a la propiedad, son violados impunemente todos los días, como lo demuestra el alto índice de asesinatos y asaltos. Es tal el número de asesinatos que ya no nos impactan las noticias de descabezados y robos con violencia. Nos interesan más los 8 muertos por el atentado terrorista en Londres, que los innumerables homicidios que ocurren a diario en nuestro país.

Entre el catálogo de buenas intenciones se encuentra el derecho humano al agua salubre, cuando que en el planeta 1,800 millones toman agua contaminada con heces fecales causante de cólera, disentería y tifoidea.⁹

Si por decreto se pudieran solucionar los problemas, no habría en nuestro país desnutrición ni pobreza y estarían felices los chihuahuenses, duranguenses, sonorenses y zacatecanos, entre otros que padecen periódicamente estragos por la sequía, cuando se enteren que la Constitución reconoce el derecho al agua en forma suficiente. Lo mismo podría decirse del derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad para la población en estados como Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

⁹ Cfr. The Economist, 20 de mayo de 2017, vol. 423, núm. 9041, p. 72.

Por el momento, los que sí tienen derecho a la alimentación (gratuita) de calidad son nuestros políticos, clientes asiduos de los mejores restaurantes. En cambio, los contribuyentes solo podemos deducir el 8.5 % de esos consumos (art. 28, fr. XX, Ley del Impuesto sobre la Renta), pero hasta los abrazamos y agradecemos su salud.

Los derechos humanos se han clasificado atendiendo a diversos criterios. Uno de ellos es el relativo al momento histórico en que fueron reconocidos: derechos de 1ª generación que comprende los derechos civiles y políticos; 2ª generación, los económicos, sociales y culturales, y en la 3ª los que corresponden a grupos de personas con intereses comunes, como es el caso de los indígenas, lesbianas, homosexuales, transexuales. Hay quienes hablan de derechos de 4ª. generación, entre los que se incluyen los ecológicos. De todos éstos se congratulan y se quejan en los diversos foros las numerosas ONG que viven de “protegernos”.

También se clasifica a los derechos humanos en: civiles, económicos, sociales, culturales y ambientales. Según la CNDH entre los derechos no existen niveles ni jerarquías, todos tienen igual relevancia, no importa si se trata del agua (líquido vital) o de la cultura. Eso lo puede decir un funcionario que abre la llave de agua en su casa y sale ésta, pero no los habitantes de los cinturones de miseria ni los campesinos de las muchas zonas desérticas de nuestro país.

Las “garantías individuales” pasaron a segundo término, prácticamente ni quien se acuerde de ellas, todas las referencias, tanto por parte de los tribunales, como de los académicos y activistas, se hacen a los derechos humanos. Los académicos distinguen entre garantías individuales y derechos humanos, pero es indudable que las garantías

constituyen derechos humanos. No les quita tal carácter el hecho de que en nuestra Carta Magna las garantías se encuentren redactadas como prohibiciones al Estado. No hay que olvidar que en buena medida esas garantías fueron tomadas de la Constitución americana, cuyas diez primeras enmiendas constituyen la Declaración de Derechos (Bill of Rights), la cual a su vez se inspiró en el Bill of Rights de Inglaterra de 1689.

Funcionarios de la ONU presionan a los países en vías de desarrollo, no a países como Estados Unidos por ejemplo, para que reformen su Constitución e incluyan los derechos al agua, alimentación, sano esparcimiento, cultura, y hasta al deporte. Claro que ello no obsta para que ese país obtenga el mayor número de medallas en los Juegos Olímpicos, como sucedió en 2012 y 2016.

A pesar de que no existen recursos presupuestarios suficientes, nuestros legisladores pregonan -en los tiempos oficiales en los medios de comunicación que ellos mismos se asignan-, los derechos humanos que han introducido en la Carta Magna. En el Congreso de la Unión existen iniciativas para elevar a rango constitucional el derecho a la felicidad. No me sorprendería que se aprobara y festinara. Con ese afán de incluir nuevos derechos humanos habrá quienes propugnen por llevar a la Carta Magna el derecho a la electricidad, al transporte, como ya se hizo con el derecho al internet (art. 6°).

En Venezuela, el presidente Nicolás Maduro creó el Viceministerio para la Suprema Felicidad Social del Pueblo, el cual ha sido objeto de múltiples comentarios sarcásticos sobre si va a servir para controlar la inflación, de más de 700% para 2017,¹⁰ y remediar la carestía y la hambruna.

¹⁰ Según datos del Fondo Monetario Internacional.

Desafortunadamente, ni destinando todo el presupuesto y dejando de atender áreas prioritarias, podría el Estado satisfacer esos nuevos derechos. A lo que sí han dado lugar, es a múltiples leyes y a volver dependiente del Estado a buena parte de la población. La inflación normativa se traduce en un aumento del número de dependencias y funcionarios, así como del gasto público.

Ni el progreso técnico, ni la computación, ni el internet, han servido para disminuir el número de funcionarios públicos de nivel medio en nuestro país. Entre más leyes hay, más especialistas y técnicos se contratan para aplicarlas. Claro que el Gobierno encontró un camino para aumentar el número de empleados públicos sin que nos enteremos: la subcontratación.

De por sí no es fácil reducir la excesiva burocracia ni siquiera en los países desarrollados. Tenemos por ejemplo el caso de Francia. A pesar de múltiples intentos, no ha podido reducir su plantilla laboral. El Comisariado General del Plan subsiste a pesar de que ya no hay Plan. El Banco de Francia que con motivo de la entrada al euro, ya no tiene a su cargo la emisión de moneda ni la política monetaria, sigue teniendo 13,000 empleados.¹¹

Si el desempleo se pudiera combatir con la creación de puestos públicos sería de muy fácil solución, pero la realidad es que el gobierno y su burocracia no generan empleos ni crean riqueza sino que quitan recursos para la creación de puestos productivos.

Lorenzo Servitje destacado empresario dueño de Bimbo, en su artículo ¿Hay que acabar con los ricos? Citaba al famoso cómico Cantinflas: “No, lo que hay que hacer es

11 (Sassier, Philippe y Lansoy, Dominique, Ubu, Loi, Librairie Artheme Fayard, Francia, 2008, p. 87).

acabar con los pobres” y agregaba la economía necesita a los empresarios como inversionistas, creadores de riqueza, generadores de empleo y pagadores de impuestos; algunos se enriquecen, muchos otros fracasan y pierden todo.¹²

El Estado debe adoptar políticas que promuevan la llegada de inversiones, facilitar la creación de empresas que paguen a sus empleados sueldos que les permitan subvenir a sus necesidades, y no que el Estado sea quien les proporcione todo, como supuestamente sucede en Cuba y Corea del Norte, y ocurría en los países de Europa del Este, cuyos regímenes se derrumbaron como castillo de naipes a raíz de la caída del muro de Berlín.

El mismo Raúl Castro a sus 85 años, obligado por la situación económica que atraviesa Cuba, es más pragmático que su hermano Fidel. Ya en 2009 ante el Parlamento dijo: “Los gastos en la esfera social deben estar en consonancia con las posibilidades reales, y ello impone suprimir aquellos de que es posible prescindir, pueden tratarse de actividades beneficiosas y hasta loables, pero simplemente no están al alcance de la economía”.¹³

El Estado no puede solucionar todas las necesidades de la gente. La crisis económica europea de hace unos años en Grecia, Italia y España, dejó ver que el reparto de derechos y beneficios por un Estado providencia se tradujo en un excesivo gasto público, el cual no puede subsistir indefinidamente, ya que cada vez son menos los que tienen que mantener a los más. Los impuestos no pueden aumentar ininterrumpidamente. Esos países están ahora pagando los excesos que se tradujeron en un elevado déficit y deuda públicos.

12 Cfr. Istmo liderazgo con valores, abril-mayo 2017, año 59, p.36.

13 Yahoo noticias, 21 de marzo de 2017.

III. ORGANISMOS PROTECTORES DE DERECHOS HUMANOS A NIVEL INTERNACIONAL

A. BUROCRACIA EN LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)

Para hacerse cargo de los diferentes derechos humanos se han creado en la ONU un gran número de organismos de todo tipo, prácticamente uno por cada uno de los tratados en que se contienen. A primera vista podría parecer una adecuada distribución de funciones, pero en la realidad se traduce en una maraña burocrática que describe con precisión Anthony Banbury ex secretario general asistente de la ONU, en la que trabajó por tres décadas.

Entre las razones de su renuncia se encuentra el colosal desorden administrativo que ni siquiera un grupo de genios diabólicos en un laboratorio podía diseñar, una burocracia tan locamente compleja y perversa que es de las más caras e ineficientes a nivel mundial. Es un “hoyo negro” en el que desaparecen incontables cantidades de dólares.

Uno de los mayores problemas es el esclerótico sistema de personal, en el que es virtualmente imposible correr a alguien en la ONU. En los últimos años no se ha sabido de un solo miembro del staff internacional de campo que haya sido cesado o sancionado por malos resultados.

Las fuerzas de paz con frecuencia se quedan por años en un país sin claros objetivos o planes de salida estorbando a gobiernos, como en el caso de Haití en que después de más de una década sin que haya un conflicto armado, todavía quedaban más de 4,500 cascos azules. Algunos países pobres proporcionan con gusto soldados para que sea la ONU la que pague sus salarios.

Narra Banbury que en ocasiones, por razones políticas cínicas, se incluyen en las fuerzas de paz soldados con reportes de serias violaciones a los derechos humanos, lo que ha dado lugar a persistentes violaciones y abusos a las mujeres.

Nunca pudo imaginar que miembros de su propia organización cometerían violaciones y asesinatos, y los funcionarios superiores lo tolerarían, muchos de los cuales carecen de la aptitud moral y de las habilidades profesionales para servir.

Concluye que la ONU es una “máquina de escribir Remington en un mundo de teléfonos inteligentes”¹⁴

Entre las múltiples organizaciones que existen en el seno de la ONU relacionadas con derechos humanos, algunas de ellas duplicatorias, se encuentran las siguientes:

- A. Consejo de Derechos Humanos
- B. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)
- C. ONU-Mujeres: para la Igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres.
- D. Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer
- E. Relatores para cada uno de los diferentes tratados de derechos humanos:
 - 1. Libertad de opinión y expresión
 - 2. Migrantes
 - 3. Violencia contra las mujeres
 - 4. Defensores de derechos humanos
 - 5. Pueblos indígenas
 - 6. Alimentación
 - 7. Contra la tortura

14 Cfr. International New York Times, 19-20 de marzo de 2016, p. 5.

8. Agua Potable y saneamiento
- F. Mecanismo de incorporación de la perspectiva de derechos humanos del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- G. Programa Mundial de Alimentos (PMA): para erradicar el hambre y la malnutrición
- H. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO): lucha contra el hambre.
- I. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA): eliminar la pobreza, el hambre y la malnutrición en poblaciones rurales pobres en países en desarrollo.
- J. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF): ayuda humanitaria y el desarrollo de menores y madres.
- K. ONU-Hábitat: proporcionar una vivienda adecuada para todos.
- L. Oficina del Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia Sexual en los Conflictos.
- LL. Asesor Especial para la Prevención del Genocidio
- M. Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia contra los Niños
- N. Representante Especial del Secretario General para la Cuestión de los Niños en los Conflictos Armados (RESG/CNCA)
- Ñ. Organización Internacional para las Migraciones (OIM): asistencia humanitaria a los migrantes.
- O. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)
- P. Organismo de Obra pública y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano

Oriente (UNRWA): desarrollo humano de refugiados palestinos.

- Q. Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas,
- R. Organización Internacional del Trabajo (OIT): promueve los derechos laborales.
- S. Organización Mundial de la Salud (OMS): para alcanzar el grado más alto posible de salud para todos.
- T. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO): ayudar a mejorar la educación mundial y la protección de lugares históricos y culturales en todo el mundo. Administra el Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad del que forma parte el “Tesoro Humano Vivo” otorgado a un africano que toca el tambor.

Los Relatores Especiales se pasean por todo el mundo con el pretexto de observar la protección de los diferentes derechos humanos. En mayo de 2017 estuvo en nuestro país el del agua potable para darnos la noticia de que hay mucha gente que carece de ese líquido.

B. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS

Entre los múltiples organismos que existen en la ONU destaca en materia de derechos humanos el Consejo de Derechos Humanos, el cual sustituyó en 2006 a la desprestigiada Comisión de Derechos Humanos creada en 1947 y que tenía entre sus integrantes a conocidos países represores. Pero no hay que pensar que los integrantes del Consejo se pueden considerar paladines de los derechos humanos, pues entre ellos se encuentran: Angola, Arabia Saudita, Bangladesh, Burundi, China, Congo, Cuba, Ecuador, Egipto, Emiratos

Árabes Unidos, Etiopía, Filipinas, Iraq, Nigeria, Qatar, Ruanda, Venezuela.¹⁵

Lo mismo sucede en ONU-MUJERES, forman parte de su Junta Ejecutiva países no precisamente protectores de los derechos de las mujeres, tal es el caso de: Irán, Bahrein y Emiratos árabes Unidos.

Como cualquier organismo gubernamental que se respete la ONU también reparte premios, entre ellos el Premio de Derechos Humanos el cual abarca diversos derechos. En 2013 se otorgó ese premio a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por promover esos derechos, siendo la primera vez que se da a un tribunal. En ese año también se otorgó a 4 mujeres y un hombre:

1. Mauritano: por luchar contra la esclavitud.
2. Marroquina: por luchar por la igualdad completa de hombres y mujeres y libertad de expresión sin importar orientación sexual.
3. Kosovora: por defender a personas de corta estatura (menos de 1.25 m.). No se les puede llamar enanos por ser discriminatorio.
4. Afgana (Malala): por defender los derechos de las niñas a una educación.
5. Finlandesa: por defender a los sordos.

C. ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA)

La Organización de Estados Americanos (OEA) tiene como objetivo principal promover la democracia y la defensa de los derechos humanos, pero no se caracteriza por realmente

15 Cfr. Carlos Sempé Minvielle, Riesgos en Materia de Derechos Humanos, Criterio y Conducta, Revista Semestral del Instituto de Investigaciones Jurisprudenciales y de Promoción y Difusión de la Ética Judicial, julio-diciembre 2012, núm. 12, pp. 183 y 184.

proteger esos derechos, como hemos visto en el caso de Venezuela.

En la OEA se han creado múltiples organismos duplicatorios de los de la ONU:

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)
- Corte Interamericana de los Derechos Humanos
- Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (INN)
- Comisión Interamericana de Mujeres (CIM)
- Secretaria de Acceso a Derechos y Equidad
- Departamento de Inclusión Social

D. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH)

A la OEA no le pareció suficiente con el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, y creó en 1959 otro aparato burocrático más: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), para supuestamente velar por el respeto a los derechos humanos en el continente americano. Pero tanto la OEA como la CIDH se limitan a tibios pronunciamientos. En el caso de Venezuela, a pesar de la “emergencia alimentaria” y de la dura represión que ha ocasionado más de 100 muertes en las manifestaciones, el presidente de la CIDH se concretó a abogar por que “se retomara el diálogo interno”.¹⁶

El Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) compuesto por 5 integrantes designados por la CIDH para elaborar planes de búsqueda “en vida” de los 43 estudiantes de Ayotzinapa y analizar las líneas de investigación y el Plan de Atención Integral a las Víctimas, permaneció en nuestro país durante meses sin resultados

16 EFE noticias.

tangibles, con un costo para el erario de más de 15 millones de pesos, casi la mitad de los cuales se aplicó a sueldos y viajes de los expertos (por supuesto en hoteles de lujo). A estos gastos se suman más de \$600,000.00 de “enlaces de prensa” en México, como si nuestros periodistas cobraran.

Por lo que hace a la tan ponderada en nuestro país Corte Interamericana de Derechos Humanos, países como Canadá y Estados Unidos que no son precisamente los menos desarrollados, se han negado a ratificar el tratado que la crea. Y ello con justa razón, ya que hay resoluciones de la Corte Interamericana que violan la soberanía.

Son los países miembros de la OEA, entre ellos: Venezuela, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, los que eligen a los jueces de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en términos del artículo 7 de su Estatuto.

Atinadamente, aunque duramente criticada por los ayatolás de los derechos humanos, la Corte Suprema de Argentina determinó que la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH) no puede revocar una sentencia del máximo tribunal porque eso “violaría la Constitución” ya que “las sentencias de la Corte Interamericana, dictadas en procesos contra el Estado argentino son de cumplimiento obligatorio, pero aquellas que estén dictadas dentro de sus facultades”. De lo contrario la CIDH se convertiría en una especie de “cuarta instancia” revisora de las sentencias, algo no contemplado por las leyes argentinas y un tribunal internacional no puede estar por encima de la máxima autoridad judicial del país.¹⁷

Antiguos acérrimos defensores de la soberanía nacional ahora pugnan porque México cumpla con dictados de

17 El País, 16 de febrero de 2017.

organismos internacionales, en los que los representantes de los países que forman parte ni siquiera cuentan con plenos poderes, por lo que no pueden tener el carácter de tratados.

Hay tribunales que han resuelto que nuestro país debe cumplir con las resoluciones de ese tipo de organismos internacionales, los cuales no son precisamente un ejemplo de transparencia. Tan solo en la 18a sesión del Consejo de Derechos Humanos de la ONU celebrada los días 28 y 29 de septiembre de 2011, se aprobaron más de 20 resoluciones sin ni siquiera someterse formalmente a votación. Cabría preguntarse hasta dónde debe México someterse a ese tipo de resoluciones, las que bien entendido no tienen el carácter de tratados, ya que no son celebrados por el presidente de la República ni son aprobados por el Senado.¹⁸

Tan es así que la Suprema Corte resolvió que la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, no obstante su importancia: “no puede servir de parámetro para determinar la validez de las normas del orden jurídico mexicano, al no constituir un tratado internacional celebrado por el Ejecutivo Federal y aprobado por el Senado”.¹⁹

Luego entonces, si la Declaración Universal no puede servir de parámetro, por mayoría de razón tampoco las resoluciones de los demás organismos de la ONU al no tener el carácter de tratados.

18 Cfr. Carlos Sempé Minvielle, op. cit., p. 184.

19 DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. SUS DISPOSICIONES, INVOCADAS AISLADAMENTE, NO PUEDEN SERVIR DE PARÁMETRO PARA DETERMINAR LA VALIDEZ DE LAS NORMAS DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO, AL NO CONSTITUIR UN TRATADO INTERNACIONAL CELEBRADO POR EL EJECUTIVO FEDERAL Y APROBADO POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA. (Sem. Jud. Fed., 10ª época, tomo I, libro 6, mayo de 2014, 1ª Sala, tesis núm. CCXVI/2014, p. 539).

IV. ORGANISMOS PROTECTORES DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

A. COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) es un organismo constitucional autónomo, con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio, en términos del apartado B, del artículo 102 de la Carta Magna.

Es paradójico haber incluido a la CNDH y a las comisiones estatales de derechos humanos en el artículo 102 de la Constitución, ubicado en el capítulo relativo al Poder Judicial, cuando que esos organismos no pueden conocer de los actos de éste ni de asuntos jurisdiccionales, pues están expresamente excluidos de su esfera de competencia.

En cambio, en la Constitución Española lo relativo al Defensor del Pueblo se ubica más acertadamente en el capítulo cuarto intitulado: “De las garantías de las libertades y derechos fundamentales”.

La CNDH, al igual que las comisiones de derechos humanos que por disposición constitucional se han creado en todas las entidades federativas, tienen un alto costo. Tan solo la CNDH tiene un presupuesto para 2017 de más de 1,700 millones.

Las comisiones conocen de las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violan estos derechos, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación. Tampoco pueden conocer de asuntos electorales y jurisdiccionales. Anteriormente tampoco

podían conocer de asuntos laborales pero en 2011 se suprimió esa excepción, considero injustificadamente pues para eso están la Procuraduría de la Defensa del Trabajo y los tribunales laborales locales y federales.

Las comisiones formulan recomendaciones públicas no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Según el artículo 102 apartado B de la Constitución los servidores públicos están obligados a responder las recomendaciones. Cuando éstas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades éstas deben fundar, motivar y hacer pública su negativa. Sin embargo, las comisiones van más allá y se arrojan la facultad de prevenir a las autoridades de que harán públicas las recomendaciones no aceptadas.

La Cámara de Senadores, o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar a solicitud de las comisiones, a las autoridades responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

Las recomendaciones no son obligatorias para las autoridades y no puede ser de otra manera, pues iría contra su naturaleza y se convertirían en una cuarta instancia e invadirían la esfera de competencia de los tribunales.

El no poder obligar a las autoridades a actuar en determinado sentido, lleva a preguntarse sobre la necesidad de la existencia del elevado número de comisiones protectoras de derechos humanos. Su existencia no resiste un análisis costo-beneficio si se compara el costo de las comisiones con la utilidad de sus recomendaciones.

Para el ministro Gudiño: "No era necesaria la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos porque absolutamente todos los casos denunciados ante ella podían y debían ser resueltos por los órganos y a través de los procedimientos ya establecidos".²⁰

En todo caso, lo que se debiera hacer es volver más ágiles los procedimientos jurisdiccionales, los que, en muchos casos, a pesar de la oralidad introducida en ciertas ramas del derecho, continúan siendo excesivamente lentos.

Asimismo, convendría aprovechar la experiencia de los órganos internos de control, a los que como su nombre lo dice, les corresponde el control interno de las dependencias y entidades y apoyar "la toma de decisiones" y el "óptimo desempeño de servidores públicos", así como formular "recomendaciones en relación con las acciones correctivas, preventivas y oportunidades de mejora respecto de la calidad y eficiencia de los distintos procesos internos" (art. 44, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

A los órganos internos se les podría facultar para que, sin interferir en el eficiente funcionamiento de la administración pública, formulen observaciones o recomendaciones a las autoridades administrativas por quejas recibidas de los particulares, antes de iniciar un procedimiento sancionatorio.

Según el ministro Gudiño el motivo determinante para crear la CNDH, no fueron las fallas del Poder Judicial de la Federación o la insuficiencia del juicio de amparo; lo que se buscó fue reconstruir "la maltrecha y desprestigiada imagen internacional del gobierno mexicano" por la violación de derechos humanos.²¹

20 José de Jesús Gudiño Pelayo, op. cit., p. 68.

21 *Ibidem*, p. 79.

Los actos que realizan las comisiones con frecuencia duplican lo que hace la autoridad competente en la materia. En el caso de delitos repiten las indagatorias e investigaciones que hacen las fiscalías. Encima de ello, cada vez es más frecuente la intervención de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que no se caracteriza por su eficiencia e imparcialidad si tenemos en cuenta el perfil de sus integrantes.

La CNDH y comisiones estatales no pueden tener facultades ejecutivas y al formular simples recomendaciones no obligatorias, la autoridad infractora solo las cumple cuando son inocuas o son muy duros los “periodicazos”. En Suecia, solo el 10% de las quejas da lugar a una crítica por parte del ombudsman.

Las comisiones de derechos humanos dedican especial atención a todo tipo de asuntos que interesan a los medios de comunicación, así como a delitos que impactan a la opinión pública, y las recomendaciones que formulan en su mayor parte son anodinas y muy similares.

Buena parte de las recomendaciones se concretan a solicitar a la autoridad a quien van dirigidas se dé intervención a los órganos internos de control o autoridad competente, y proporcione a éstos la información que requieran para la investigación y deslinde de las responsabilidades de los servidores públicos por los actos realizados. En el caso de víctimas de delitos, recomiendan a la autoridad pague una indemnización o la tramite ante la Comisión de Víctimas.

La burocratización al interior de la CNDH no es exclusiva de ésta, es un mal endémico en los diferentes organismos gubernamentales. La plantilla laboral de la CNDH ha crecido exponencialmente a pesar de que se crearon comisiones en

cada una de las entidades federativas. Cuando se creó en 1990, las recomendaciones se emitían en unos cuantos días o semanas, y se formulaban en 3 ó 4 cuartillas.

En la actualidad muchas resoluciones toman más de un año. Entre las recomendaciones del año 2017 que aparecen en el portal de la CNDH, hay una que tomó más de 4 años; otra más de 3; otra más de 2; y otras dos más de un año. La extensión de las recomendaciones también es actualmente mucho mayor, en el año 2017: la 4/2017 relativa a una detención arbitraria ocupó 110 cuartillas; la 2/2017, 225.

B. LA CNDH Y EL OMBUDSMAN

La CNDH es una copia no muy afortunada del ombudsman de los países escandinavos y del Defensor del Pueblo español, en los que existe un régimen monárquico-parlamentario en el que el monarca es jefe de Estado. El Gobierno lo forma el partido o coalición que tenga mayoría en el Parlamento. El ombudsman y el Defensor del Pueblo reciben quejas o detectan faltas e informan al Parlamento y le formulan recomendaciones, pero en países como el nuestro no tiene sentido formular recomendaciones a la propia autoridad que cometió la falta.

Para el ministro Juventino Castro la creación de las comisiones de derechos humanos “ha traicionado toda la esencia” del ombudsman.²²

En Suecia los ombudsmen parlamentarios “son nombrados por el Parlamento sueco para asegurar que las autoridades públicas y su staff cumplan con las leyes y otros estatutos que gobiernan sus acciones”.²³ Son directamente responsables ante el Parlamento y constituyen un pilar del control que

²² *Ibidem*, p. 20.

²³ Portal de JO Riksdagens Ombudsman.

éste ejerce sobre el Gobierno y recomiendan al Parlamento las medidas a tomar.

El Defensor del Pueblo español es, según la Constitución, un “alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos [...] a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales” (art. 54).

Cuando se creó la CNDH como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, vinieron funcionarios del Ombudsman sueco quedándose impactados del elevado número de delitos de alto impacto: homicidios, secuestros, y eso que todavía no se desataba la ola de crímenes que padecemos en la actualidad. Allá se han cerrado cárceles por falta de delincuentes, así como por la aplicación de penas alternativas a la de prisión.

El Ombudsman no fue concebido para sustituirse al Ministerio Público e investigar delitos, en contraste con lo que sucede en nuestro país. Es el problema de los aparatos burocráticos: promueven se les otorguen cada vez nuevas atribuciones. Caso patético es el del Instituto Nacional Electoral (INE) que se ha convertido en un “leviatán”.

En efecto, aun cuando algunos políticos y académicos justifiquen la existencia de la multiplicidad de comisiones, la fracción I del artículo 103 de la Constitución federal es muy claro cuando encomienda a los tribunales de la Federación resolver toda controversia que se suscite por “actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos”.

El Defensor del Pueblo en España en la defensa de los derechos humanos supervisa “la actividad de la

Administración, dando cuenta a las Cortes Generales” (art. 54 de la Constitución). En contraste con ello, en términos del artículo 53 corresponde a los tribunales ordinarios tutelar los derechos “a través de un procedimiento sumario y, “en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional”.

En ese mismo artículo se precisa que esos derechos “Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”.

Esa disposición busca evitar el abuso por parte de litigantes y jueces “garantistas o vanguardistas” que quieren ver en todos los asuntos un problema de violación a los diversos derechos humanos y no un simple caso de aplicación de la ley. Hay jueces que hasta en un simple juicio de arrendamiento o un ejecutivo mercantil, conjeturan violaciones a derechos humanos, como es el derecho a una vivienda digna. Esas posturas solo conducen a una gran inseguridad jurídica al quedar la aplicación de la ley a su albedrío.

C. LAS COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS Y EL AMPARO

Con frecuencia las comisiones de derechos humanos critican la actuación de dependencias que tienen un mejor conocimiento de los asuntos. Es una posición muy cómoda, se limitan a criticar y decir que una autoridad no actuó bien y le recomiendan que actúen como ellas consideran debe ser.

El ministro Gudiño critica a la CNDH por haberse constituido “en una instancia que pretende enjuiciar todo y a todos, sin responsabilizarse de nada y sin responder ante nadie –lo cual se ha traducido en desprestigio [...] de las

instancias gubernamentales que sí son responsables de la marcha de la administración pública-”²⁴

Al tener las comisiones como misión proteger los derechos humanos, se pregunta el ministro Juventino Castro cuál sería entonces la misión del amparo. Si sus dictámenes “no son vinculatorios, y las sentencias de los juicios de amparo sí lo son, ¿Cuál es el objeto de las “recomendaciones” de tales comisiones?”.²⁵

Según el ministro Gudiño, el principal incentivo para la actuación de los integrantes de la CNDH ha sido el “escándalo publicitario, con repercusión nacional o internacional,” el cual es “el medio más importante de que se vale para lograr la eficacia práctica de sus supuestas recomendaciones, las que no son tales, sino órdenes encubiertas, disfrazadas”.²⁶ No es excepcional que las comisiones recurran “al chantaje público, a la exhibición del servidor público rebelde, a esa especie de terror que produce en todo funcionario [...] desprestigio por prensa, radio y televisión de todo aquel que no se pliegue dócilmente a la voluntad del titular del organismo”.²⁷

Considera el ministro Gudiño que “el regaño, la amenaza o el berrinche público, es lo que ha convertido a los organismos gubernamentales de derechos humanos en auténticos monstruos jurídicos, en factor de deslegitimación de todas las autoridades”.²⁸

Las comisiones deben conocer únicamente de quejas sobre “actos y omisiones de naturaleza administrativa, de ninguna manera a todos los derechos humanos [...]

24 José de Jesús Gudiño Pelayo, op. cit., p. 25.

25 *Ibidem*, p. 85.

26 *Ibidem*, p. 67.

27 *Ibidem*, p. 238.

28 *Ibidem*, p. 239.

El que estos organismos, sobre todo la CNDH, se hayan adjudicado la atribución de conocer quejas por infracción a cualquier derecho humano, es uno de los factores que más ha contribuido a la inestabilidad de nuestro sistema de derecho”.²⁹ La CNDH recibe “de modo indiscriminado quejas de particulares contra cualquier autoridad y por cualquier motivo, sin examinar previamente su competencia constitucional ni la legalidad de sus recomendaciones”.³⁰

Las autoridades que violan derechos de cualquier naturaleza, deben ser denunciadas ante los órganos internos de control, y en su caso, sancionadas y hasta removidas de sus cargos, sin perjuicio de las sanciones penales que procedan.

Para ello existen, entre otros, los mecanismos del “Sistema Nacional Anticorrupción”, en el que participan los órganos internos de control, la Secretaría de la Función Pública, el Fiscal Anticorrupción, los tribunales y, en particular el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, los cuales pueden sancionar a las autoridades responsables, y en el caso de éste último dictar sentencias de cumplimiento obligatorio, a diferencia de las comisiones, que solo se concretan a emitir recomendaciones, sin poder sancionar.

Frente a una violación a los derechos humanos lo que procede es acudir a los tribunales para que se restituya en sus derechos al particular afectado, y no una simple recomendación dirigida a quien los violó.

La violación de un derecho humano constituye una controversia que es de la competencia exclusiva del Poder Judicial de la Federación. Es así que la Constitución encomienda en su artículo 103 a los tribunales de la Federación resolver toda controversia que se suscite:

²⁹ *Ibidem*, p. 112.

³⁰ *Ibidem*, p. 126.

I.- Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

Aun cuando la nueva Ley de Amparo constituyó un avance importante en la simplificación del juicio de amparo, se necesita hacerla más accesible a los particulares, pues continúa siendo una materia reservada a los especialistas. Ello se corrobora con la existencia de miles de tesis de jurisprudencia relativas a las normas procesales de dicho juicio, cuando que las leyes procesales deben ser claras y sencillas y no tener que estar recurriendo a tesis.

Esa complejidad da lugar a que la Ley de Amparo exija que la persona autorizada para interponer un recurso, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias tenga que ser licenciado en derecho (art. 12).

D. LAS COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS Y LA MATERIA PENAL

Según el ministro Juventino Castro las denuncias más numerosas ante las comisiones son: “por la comisión de delitos [...] que se pretende están muy mal perseguidos por las Procuradurías”.³¹ Si la comisión encuentra alguna irregularidad le recomienda: “rectifique sus errores. La amonestación es pública, y si no se está conforme con lo sugerido la autoridad pública es exhibida como omisa. ¡Es así como se pretende una mejor defensa de las garantías constitucionales, mediante el uso de esta metodología!”³²

31 Ibidem, p. 85.

32 Ibidem, p. 86.

En la investigación de delitos, la CNDH prácticamente “supervisa y corrige” al Ministerio Público, lo que da lugar a confusión, ya que éste “tiene facultades legales coactivas, y la supervisora solamente puede formular recomendaciones”.³³

En esa misma línea el ministro Gudiño señala que al deber ser el Ministerio Público, -al igual que los jueces-, imparcial y tener independencia de criterio, no puede “aceptar presiones de alguna persona u organismo estatal o privado, aunque éstas se presenten como inocuas recomendaciones”.³⁴ Y agrega, “el funcionario que actúa para dar cumplimiento a una recomendación, cualquiera que ésta sea y venga de donde venga, ha dejado de ser imparcial al ser sustituido su criterio por la consigna, recomendación o como se quiera llamar”³⁵. Si el ministerio público incurre en responsabilidad se le debe sancionar, “pero en lo jurídico no es posible presionar para que resuelvan en uno o en otro sentido”.³⁶

Con frecuencia las investigaciones que realizan las comisiones por violaciones de derechos humanos no coinciden en sus conclusiones con las de los ministerios públicos encargados de la investigación de los delitos. Si fuera verdad que las comisiones realizan mejor las investigaciones, debieran incorporarse como agentes del ministerio público. Finalmente son los tribunales los que van a conocer y dictar sentencia.

Las comisiones de derechos humanos han sido criticadas por “defender delincuentes”. Para hacer frente a esas críticas, cada vez con más frecuencia se dicen protectoras

33 *Ibidem*, p. 19.

34 *Ibidem*, p. 87.

35 *Ibidem*, p. 88.

36 *Ibidem*, p. 88.

de las víctimas. Paralelamente han proliferado organismos para la defensa de las víctimas.

Para hacer frente a la crítica de que las comisiones de derechos humanos se dedican a proteger delincuentes más que a las víctimas, en los últimos tiempos las comisiones anuncian en los medios de comunicación su apoyo en favor de las víctimas. Para ello, la CNDH utiliza parte de los denominados “tiempos fiscales” con que el Estado cuenta en la radio y televisión para hacer publicidad de las bondades de su actuación.

Pero las Cámaras del Congreso de la Unión se llevan las palmas; nos atosigan con su publicidad creyendo que ella va a cambiar su mala imagen. El Senado nos satura con sus anuncios en radio de que en su edificio se pusieron rampas para discapacitados (por lo visto se les habían olvidado). En ningún país desarrollado los Poderes utilizan los medios para hacerse publicidad.

A pesar de que el Gobierno dispone de los “tiempos fiscales” se gastan grandes cantidades en comunicación social, la que en su mayor parte no es más que propaganda disfrazada. En el artículo 15 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2017 se contiene la distribución de esos tiempos:

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, [...] supervisará la administración y distribución de los tiempos fiscales [...] Dicha distribución se realizará en la proporción siguiente: 40 por ciento al Poder Ejecutivo Federal; 30 por ciento al Poder Legislativo [...] 10 por ciento al Poder Judicial, y 20 por ciento a los entes autónomos.

Para mostrar su celo de defender a las víctimas, las comisiones y los legisladores impulsan la inclusión de nuevos delitos en las leyes penales. Es el caso del feminicidio, crimen que se debe combatir enérgicamente, o como dicen los políticos: “castigar con todo el peso de la ley”, frase hueca, políticamente correcta.

Fue así que se reformó el Código Penal Federal para crear el tipo penal de feminicidio con una penalidad que va de 40 a 60 años de prisión (art. 325), mientras que el denominado homicidio simple intencional tiene una penalidad de 12 a 24 años (art. 307).

En el Código Penal de la Ciudad de México también se introdujo el feminicidio, para el que se estableció una pena de prisión de 20 a 50 años, y en muchos supuestos de 30 a 60 (art. 148 Bis), mientras que para el homicidio la penalidad va de 8 a 20 años (art. 123).

Lo que no se dice, es que, según datos del INEGI, el número de víctimas de homicidio de personas del sexo masculino es casi 10 veces mayor que el de mujeres. Ojalá que esas penalidades sirvan para desterrar ese grave crimen, pero serviría más reducir la impunidad imperante.

E. LA REFORMA CONSTITUCIONAL HACE MENOS NECESARIAS A LAS COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS

La reforma del artículo 1º. constitucional en materia de derechos humanos de 2011 introdujo al lado del control concentrado de constitucionalidad encomendado al Poder Judicial de la Federación, el denominado control difuso en el que a todas las autoridades se les obliga a garantizar los derechos humanos, lo que viene a hacer todavía más

superflua la existencia de las comisiones de derechos humanos, cuya función es emitir simples recomendaciones.

En efecto, el citado artículo dispone:

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

A raíz de la reforma constitucional el Pleno de la Suprema Corte dejó sin efectos dos tesis del propio Pleno en las que se sostenía que la Constitución no autorizaba el control difuso.³⁷

Al mismo tiempo, el Pleno matizó los alcances de la reforma constitucional y determinó que las autoridades administrativas no están facultadas para “inaplicar” normas legales, ya que para ello es necesario un análisis de constitucionalidad de las normas.³⁸ La 2ª. Sala fue más allá y resolvió que las autoridades administrativas no están facultadas para realizar el control constitucional.³⁹

Pero al siguiente año el Pleno del más alto tribunal cambió de criterio y sostuvo que “todas las autoridades del país”

37 CONTROL DIFUSO. (Sem. Jud. Fed., 10ª época, tomo 1, libro III, diciembre de 2011, Pleno, tesis núm. I7/2011, p. 549).

38 AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. NO ESTÁN FACULTADAS PARA INAPLICAR NORMAS QUE ESTIMEN DEROGADAS POR EL ARTÍCULO NOVENO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011. (Sem. Jud. Fed., 10ª época, libro IV, tomo 1, marzo de 2014, Pleno, tesis núm. VII/2014, p. 222).

39 CONTROL CONSTITUCIONAL CONCENTRADO O DIFUSO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN FACULTADAS PARA REALIZARLO. (Sem. Jud. Fed., 10ª época, libro 11, tomo I, octubre de 2014, 2ª Sala, tesis núm. CIV/2014, p. 1097).

(sin distinguir expresamente entre las jurisdiccionales y las administrativas), “deben garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos [...] para lo cual cuentan con la facultad de ejercer un control de regularidad constitucional difuso o ex officio, que corresponde a un sistema que confía a cualquier autoridad, sin importar su fuero, la regularidad constitucional de las leyes y por virtud del cual toda autoridad debe, ante un caso concreto que verse sobre cualquier materia, inaplicar la norma que debería fundar su acto, si ésta es violatoria de un derecho humano”.⁴⁰

Obligar a “todas las autoridades”, incluidas las administrativas, a ejercer el control de constitucionalidad difuso respecto de los derechos humanos, puede parecer una posición de avanzada, pero en la práctica presenta serios inconvenientes. Todavía más delicado es que cualquier autoridad deje de aplicar una ley (inaplicar como ahora se acostumbra decir verbalizando el sustantivo inaplicación), por considerar que no es acorde con un tratado internacional.

Basta pensar en la complejidad de buena parte de las acciones de inconstitucionalidad en las que se analiza la constitucionalidad de una ley a la luz del texto constitucional y de los tratados relacionados con derechos humanos. Ese análisis da lugar a prolongados debates en el Pleno de la Suprema Corte, los que con frecuencia no se resuelven por unanimidad.

No hay que suponer que las autoridades administrativas y los jueces del orden común son expertos en derecho internacional. Existe una gran cantidad de tratados internacionales relacionados con derechos humanos. En el

⁴⁰ CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL EX OFFICIO. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DEBEN EJERCERLO SÓLO EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA. (Sem. Jud. Fed., 10ª época, libro 21, tomo I, agosto de 2015, Pleno, tesis núm. IX/2015, p. 355).

portal de la Suprema Corte se catalogaban como tales más de 170, entre ellos los relativos a materias como: caza de ballenas; protección de flora y fauna; protección de tortugas marinas; especies amenazadas de fauna y flora silvestres; desechos peligrosos; plaguicidas; lucha contra la langosta; humedales; deportes.⁴¹

Debemos ser un país de leyes, leyes simples que se respeten y no que cada autoridad administrativa o juez se aparte de la ley por una pretendida protección de los derechos humanos.

F. OTROS ENTES GUBERNAMENTALES

Como la burocracia genera más burocracia, además de las comisiones de derechos humanos creadas en cada una de las entidades federativas, se establecieron unidades administrativas encargadas de derechos humanos en diversas dependencias federales y estatales, así como múltiples órganos burocráticos en los tres niveles de gobierno para supuestamente proteger los diferentes derechos humanos: equidad de género, no discriminación, víctimas (y ¡víctimos!) de delitos, mujeres, niños (y ¡niñas!), adultos (y ¡adultas!) mayores, por solo citar algunos.

La mayor parte de los recursos asignados a esos órganos se gastan en burocracia con elevados sueldos y prestaciones, tanto a los titulares como a los demás funcionarios y asesores, así como viajes al extranjero, dando lugar a un gran dispendio.

Esa situación ha prevalecido en los demás organismos constitucionales autónomos, mismos que han proliferado para sacar de la esfera del Poder Ejecutivo una serie muy amplia de funciones que se suponen de gran trascendencia.

41 Cfr. Riesgos en Materia de Derechos Humanos, Carlos Sempé Minvielle, Criterio y Conducta, Revista de la Suprema Corte, julio-diciembre 2012, núm. 12, p. 183.

Caso emblemático fue el del otrora IFE en que prevaleció la postura del doctor Jorge Carpizo de que los sueldos de los consejeros fueran equivalentes a los de los ministros de la Corte para que estuvieran blindados ante intentos de soborno. El actual INE se ha convertido en un ejemplo de derroche.

Con los partidos políticos sucedió algo semejante. El presidente Zedillo consideró necesario darles grandes cantidades de dinero para supuestamente evitar que el crimen organizado pudiera influir en las elecciones.

Pero como ha señalado el ministro Mariano Azuela Güitrón otrora presidente de la Suprema Corte, tener un alto sueldo no garantiza una conducta honrosa en los funcionarios públicos, ya que ello depende de los valores de cada persona.

No sirvió de mucho poner como tope en el artículo 127 constitucional que la remuneración de los servidores públicos no puede ser mayor a la establecida para el Presidente de la República, ya que se utilizan subterfugios al través del pago de prestaciones de diversa naturaleza.

Lo que desea la ciudadanía es que el Estado cumpla con sus obligaciones esenciales, como es la seguridad de las personas en su vida y posesiones, pero los funcionarios públicos para resolver cualquier problema acuden al fácil expediente de emitir nuevas leyes y crear órganos.

Fue así que, para combatir la inseguridad, la Federación creó nuevos tipos penales, aumentó las penas de otros y expidió una serie de nuevas leyes para: “erradicar” los delitos contra defensores de derechos humanos, periodistas y mujeres, así como la trata de personas.

Pero como el índice de criminalidad no solo no ha disminuido, sino que ha aumentado, se recurrió al socorrido expediente de crear nuevos órganos para atender (repartir dinero) a las víctimas de delitos en general, y otros, para las víctimas de cierto tipo de delitos, como es la trata de personas. No es raro que los apoyos lleguen a delincuentes y sus familiares.

En la Ciudad de México además del órgano para apoyar a víctimas de delitos en general, se han creado sendos órganos para víctimas de secuestro y trata de personas.

A continuación, se listan algunas de las unidades administrativas creadas a nivel federal para supuestamente proteger derechos humanos:

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

- Subsecretario de Derechos Humanos
- Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos
- Dirección General de Estrategias para la Atención de Derechos Humanos
- Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres

SECRETARÍA RELACIONES EXTERIORES

- Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos
- Dirección General de Derechos Humanos y Democracia

SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL

- Dirección General de Derechos Humanos

SECRETARÍA DE ENERGÍA

- Unidad de Igualdad de Género y no Discriminación

SECRETARÍA DE SALUD

- Coordinación General de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos
- Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

- Subprocuraduría de Derechos Humanos

CÁMARA DE DIPUTADOS

Unidad para la Igualdad de Género

Adicionalmente, se han creado todo tipo de entes públicos con la pretendida finalidad de proteger diferentes aspectos de los derechos humanos:

- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED)
- Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM)
- Instituto Nacional de las Mujeres
- Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres
- Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos
- Fondo de Protección y Asistencia a las Víctimas de los Delitos en Materia de Trata de Personas
- Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas
- Registro Nacional de Víctimas
- Fondo de Apoyo para las Víctimas y Ofendidos (por secuestro en la Ciudad de México)
- Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas

- Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de Personas con Discapacidad.
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (sistemas estatales y municipales)

G. ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES (ONG)

Al lado de los organismos federales, estatales y municipales se han creado una serie de organismos no gubernamentales (ONG) para la protección de derechos humanos, cuya denominación no deja de ser un contrasentido pues en ella se dice lo que no son, pero eso sí, reciben cuantiosos recursos gubernamentales. Tan es así que en 2004 se expidió la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (arts. 5, fr. IX y 6) que en realidad tiene como objeto legalizar el reparto de dinero entre ONG de todo tipo.

El ministro Gudiño criticaba a las numerosas ONG que “desarrollaron un activismo incisivo, implacable, no pocas veces verbalmente violento, en el campo de la defensa de los derechos humanos”.⁴² Lo anterior aunado al “estridente y protagónico activismo que, desde su origen”, solía “adoptar el presidente” de la CNDH.⁴³ Considera que cuando la CNDH “olvida el marco jurídico de su actuación y pretende competir con las ONG, incluso en sus excesos, contribuye a acrecentar el riesgo de la tan temida e indeseable ingobernabilidad.”⁴⁴

La experiencia ha demostrado que es más fácil crear un órgano burocrático que desaparecerlo, sobre todo en materia de derechos humanos, pues existe una red de la que forman parte los organismos y ONG internacionales

42 José de Jesús Gudiño Pelayo, op. cit., p. 99.

43 Ibidem, pp. 99 y 100.

44 Ibidem, p. 107.

para protegerse de la reducción de recursos y exhibir a los gobiernos que osan intentarlo.

CONCLUSIÓN

Se ha creado una gran burocracia con la pretendida finalidad de proteger los derechos humanos. Las múltiples comisiones de derechos humanos han demostrado en la práctica su poca utilidad, ya que además de su alto costo, sus recomendaciones, por su propia naturaleza, no pueden tener carácter obligatorio, a diferencia de las resoluciones de los tribunales federales que sí lo tienen.

Lo que convendría, es hacer más ágiles los procedimientos jurisdiccionales, los que, en muchos casos, a pesar de la oralidad introducida en ciertas ramas del derecho, continúan siendo lentos.

Asimismo, convendría explorar la posibilidad de que los órganos internos de control, -sin interferir en el eficiente funcionamiento de la Administración Pública-, formulen observaciones o recomendaciones a las autoridades administrativas por quejas recibidas de los particulares, antes de iniciar un procedimiento sancionatorio.