



Jacques Coste Cacho  
[jacques.c.c@hotmail.com](mailto:jacques.c.c@hotmail.com)  
Instituto Mora

EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA CNDH (1990-2018)  
DOI: <https://doi.org/10.25009/clivajesrcs.i16.2702>

*Clivajes. Revista de Ciencias Sociales.* Año VIII, número 16, julio-diciembre 2021, pp. 23-41  
<https://clivajes.uv.mx/index.php/Clivajes/article/view/2702/version/229>  
Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana

*Clivajes. Revista de Ciencias Sociales/ISSN: 2395-9495/IIH-S, UV/Xalapa, Veracruz, México*

Recibido: 15/03/2021

Aceptado: 28/03/2021

Dictaminado: 02/11/2021



# EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA CNDH (1990-2018)

Jacques Coste Cacho\*

## Resumen

El artículo sostiene que, desde su creación en 1990 hasta 2018, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se fortaleció gradualmente como institución encargada de la protección no jurisdiccional de los derechos fundamentales en México. Este fortalecimiento institucional se produjo por dos vías: una externa —reformas legales que le otorgaron mayor autonomía o facultades— y una interna, en la que enfoca este texto. El argumento central es que, cuando la Comisión hace pleno uso de sus facultades y autonomía, se dibuja un círculo virtuoso: una actuación en esa línea le brinda la posibilidad de utilizar la legitimidad social, la reserva reputacional y el posicionamiento sólido frente a otras instituciones en futuros casos de violaciones a derechos humanos. También se arguye que la coyuntura de los casos ante los que se pronuncia la Comisión y los destinatarios de sus recomendaciones son de especial importancia. El proceso de fortalecimiento institucional desde adentro se potencia cuando la CNDH hace pleno uso de sus facultades en escenarios políticos espinosos y dirige sus exhortos a actores políticos que tienen un papel protagónico en el proyecto político del presidente mexicano en turno. Para sostener estos argumentos, se presentan cinco casos de estudio especialmente representativos. Al final, se exponen algunas reflexiones sobre la situación actual de la CNDH y la posibilidad de que la institución se debilite a sí misma desde adentro y por sus propios medios.

Palabras clave: CNDH, Derechos Humanos, Fortalecimiento institucional, Instituciones y autonomía

## THE INSTITUTIONAL STRENGTHENING OF NHRC (MEXICO) (1990-2018)

## Abstract

The article argues that, from its creation in 1990 until 2018, the National Human Rights Commission (Mexico) was gradually strengthened as an institution in charge of the non-jurisdictional protection of fundamental rights. This institutional strengthening took place in two ways: an external one —legal reforms that granted it greater autonomy or powers— and an internal one, on which this text focuses. The central argument is that, when the Commission makes full use of its powers and autonomy, a virtuous circle is created: acting along these lines gives it the possibility of using social legitimacy, reputational reserve and solid positioning vis-à-vis other institutions in future cases of human rights violations. It is also argued that the situation of the cases before which the Commission pronounces itself and the addressees of its recommendations are of special importance. The process of institutional strengthening from within is enhanced when the NHRC makes full use of its powers in thorny political scenarios and directs its exhortations to political actors who have a leading role in the political project of the Mexican president in office. To support these arguments, five particularly representative case studies are presented. At the end, some reflections on the current situation of the NHRC and the possibility of the institution weakening itself from within and by its own means, are presented.

Keywords: NHRC, Human Rights, Institutional strengthening, Institutions and autonomy

---

\* Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Anáhuac México y maestro en Historia Moderna y Contemporánea por el Instituto Mora. Ha escrito artículos académicos y de divulgación sobre derechos humanos y democracia en México, y participa en distintos foros de discusión sobre temas políticos de actualidad, tanto en formato oral como escrito. Actualmente trabaja en la adaptación de su tesis de maestría, sobre la reforma de 2011 en materia de derechos humanos, para su publicación como libro.

## LE RENFORCEMENT INSTITUTIONNEL DE LA CNDH (1990-2018)

## Résumé

L'article soutient que depuis la création de la *Comisión Nacional de los Derechos Humanos* (Commission nationale des droits humains, dorénavant CNDH) en 1990 et jusqu'au 2018, elle s'est fortifiée progressivement comme institution chargée de la protection non juridictionnelle des droits fondamentaux au Mexique. Ce renforcement institutionnel s'est produit à travers deux voies: l'une externe – des réformes légales qui lui ont donné beaucoup plus d'autonomie ou des facultés- et l'autre interne dans laquelle ce texte fait le point. L'argument central est le suivant: quand la Commission exerce sa pleine possession de ses facultés et de son autonomie, un cercle vertueux s'exquise : un agissement dans ce sens lui offre la possibilité d'utiliser la légitimité sociale, la réserve de prestige et le placement solide face à d'autres institutions dans des futurs cas de violations aux droits humains. On argue aussi que, la conjoncture des cas face auxquels la Commission se prononce, et les destinataires de ses recommandations, sont de grande importance. Le processus de renforcement institutionnel à l'intérieur est potentialisé lorsque la CNDH exerce sa pleine possession de ses facultés dans des scénarios politiques épineux et dirige ses investigations à des acteurs politiques qui jouent un rôle principal dans le projet politique de l'actuel président mexicain. Pour soutenir ces arguments, on présente cinq cas d'étude spécialement représentatifs. À la fin, on expose quelques réflexions sur la situation actuelle de la CNDH et la possibilité d'une fragilisation à l'intérieur de l'institution et par ses propres moyens.

Mots clés: CNDH, Droits Humains, Renforcement institutionnel, Institutions et autonomie

## INTRODUCCIÓN

Desde su creación en 1990, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ha sido un órgano fundamental para la defensa de los derechos humanos de los mexicanos. Sin embargo, su impacto sobre la protección efectiva de estos derechos creció gradualmente con el paso los años. Es decir, entre 1990 y 2018, la CNDH se fue fortaleciendo como institución encargada de la protección no jurisdiccional de los derechos fundamentales de manera progresiva. Este fortalecimiento se produjo por dos vías: una externa y una interna.

El mecanismo externo de fortalecimiento institucional de la Comisión es el cuerpo de reformas aprobadas para extender su mandato o ampliar sus capacidades; por ejemplo, en 1999, se reformó el artículo 102 constitucional para dotar a la CNDH de autonomía plena. La Comisión pasó de ser un organismo descentralizado a uno constitucional autónomo, con lo que la protección no jurisdiccional de los derechos humanos se convirtió en una labor totalmente independiente de los tres poderes de la unión.

Además, con la reforma de 1999, la CNDH adquirió “autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios”. Por tanto, obtuvo mayor libertad y margen de maniobra para plantear sus propios objetivos, definir las prioridades

en su agenda, investigar las violaciones de derechos humanos y emitir recomendaciones. Otro ejemplo en el que la Comisión se fortaleció mediante un impulso externo es la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos. Entre muchos otros cambios, esta modificación a la Carta Magna le retiró a la Suprema Corte la facultad de investigar violaciones graves a derechos humanos y se le otorgó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (DOF, 2011).

En este artículo, me centraré en la vía interna de fortalecimiento institucional de la CNDH. Me refiero a ciertas investigaciones, acciones de institucionalidad y recomendaciones que, por su coyuntura, su contenido y sus destinatarios, resultaron fundamentales para brindar credibilidad a la Comisión —como órgano protector de derechos humanos— ante la sociedad mexicana y la posicionaron en terrero firme frente a otras instituciones del Estado mexicano, particularmente frente al Ejecutivo federal. En resumidas cuentas, hago referencia a la capacidad de la Comisión para fortalecerse a sí misma por medio del pleno ejercicio de sus facultades.

A lo largo del texto, revisaré algunos ejemplos especialmente ilustrativos para comprender la vía interna de fortalecimiento institucional de la CNDH. Expondré en qué contexto ocurrieron y explicaré en su contribución para el fortalecimiento institucional de la Comisión. Después de los casos de estudio, presento una serie de conclusiones que nos invitan a seguir reflexionando sobre la importancia de tener una Comisión fuerte para la protección efectiva de los derechos humanos en México y sobre la situación actual de la CNDH en un marco de aparente debilitamiento institucional desde fuera y desde dentro.

#### LA MATANZA DE ACTEAL (RECOMENDACIÓN 1/1998)

Ernesto Zedillo asumió la presidencia de la República en diciembre de 1994 y uno de los primeros retos que tuvo que enfrentar fue el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas. Cuando Zedillo llegó al poder, el EZLN llevaba casi un año de movilización y, entre otras cosas, demandaba mayor justicia social y reivindicaba el lugar en la nación que históricamente se les había escamoteado a los pueblos indígenas.

Ante el EZLN, el gobierno zedillista respondió por dos vías: el diálogo, cuyo principal logro fueron los Acuerdos de San Andrés, firmados en 1996, los cuales se deslegitimaron rápidamente debido al incumplimiento gubernamental (Sámano, Durand

y Gómez, 2000), y la represión, cuyo episodio más representativo fue la masacre de Acteal (22 de diciembre de 1997), en la que grupos paramilitares acribillaron con armas largas a 45 civiles indígenas e hirieron a otras 20 personas de esa comunidad, que se encuentra en Chenalhó, Chiapas (CNDH, 1998). Cabe destacar que esta matanza estuvo precedida por actos de intimidación, detenciones arbitrarias y daños a la propiedad perpetrados por agentes de Seguridad Pública en ese mismo poblado.

Frente a estos hechos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió la Recomendación 1/1998, en la cual concluyó que “diversos servidores públicos del estado de Chiapas incurrieron en violaciones a los Derechos Humanos” y adjudicó responsabilidad penal por los hechos a algunos funcionarios locales. Además, formuló recomendaciones para el entonces gobernador de Chiapas, Julio César Ruiz Ferro, y para el entonces procurador general de la República, Jorge Madrazo Cuéllar. Al mandatario local, se le exhortó a pedir la renuncia de los funcionarios que habían participado —por acción u omisión— en los hechos, a verificar que se les otorgara una reparación integral del daño a los familiares de quienes perdieron la vida y a quienes resultaron heridos en la masacre, y a promover el desarrollo social en esa región del Estado. Al fiscal se le instó a que ampliara las líneas de investigación del caso para deslindar o determinar responsabilidades a todos los funcionarios públicos chiapanecos que pudieran haber participado en el delito.

La importancia de esta recomendación es ambivalente. Por un lado, su valor radica en que la Comisión alzó la voz para denunciar un caso de violaciones a derechos humanos en el que participaron funcionarios públicos y emitió recomendaciones para los gobiernos estatal y federal, lo cual marcó una pauta para la futura operación del organismo. Por otro lado, esta recomendación quedó corta, ya que deslindó de responsabilidades al gobierno federal y prácticamente adjudicó toda la culpa de los hechos a las autoridades estatales de Chiapas. No obstante, en este punto, cabe aclarar que una de las causas principales del descontento a raíz del cual surgió el conflicto zapatista efectivamente había sido el gobierno local, ya que, a lo largo del siglo XX, éste había representado los intereses de la oligarquía agraria chiapaneca, en detrimento de las necesidades de las comunidades indígenas del Estado (Sámano, Durand y Gómez, 2000).

Para efectos de este texto, lo más relevante del caso es que la CNDH dio muestras de su creciente protagonismo e independencia como organismo protector de los derechos humanos con la publicación del informe sobre la matanza de Acteal, a pesar de que éste tuvo un alcance limitado. Eso puso de manifiesto la necesidad de que este organismo fuera completamente autónomo y tuviera mayores capacidades para cumplir

plenamente con sus funciones. Asimismo, el caso Acteal hizo evidente que se necesitaba establecer un andamiaje institucional adecuado para proteger los derechos humanos en las entidades federativas.

En suma, con su actuación en el caso Acteal, la CNDH asumió una posición de fuerza ante los distintos niveles de gobierno y un aura de legitimidad frente a la sociedad. A estos hechos se sumó la presión que imprimieron la sociedad civil, distintas organizaciones internacionales y algunos países que estaban estrechando vínculos comerciales con México a cambio de reformas democratizadoras, principalmente Estados Unidos y los miembros de la Unión Europea (Álvarez Icaza, 2010; Saltalamacchia y Covarrubias, 2011).

Todo esto dio como resultado un ambiente de presión político-social y, en menor medida, económica para que el gobierno federal asumiera un mayor compromiso con los derechos humanos. En este contexto, el 13 de septiembre de 1999, se promulgó una reforma constitucional que introdujo varios cambios importantes para el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México, entre los que destacan dos: i. “las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos” y ii. la CNDH “contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios” (DOF, 1999).

En síntesis, el caso Acteal fue uno de los primeros que puso a prueba a la Comisión como el órgano encargado de la protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México. La CNDH debía investigar, pronunciarse y emitir recomendaciones sobre un asunto harto complicado por sus implicaciones políticas y jurídicas, pues el levantamiento del EZLN y la respuesta gubernamental ante la insurrección pusieron en entredicho la legitimidad del gobierno federal, tanto a nivel nacional como internacional, y su capacidad para gestionar conflictos sociales y atender las demandas de los pueblos indígenas. Con todo, la CNDH salió avante: aunque se quedó corta respecto a la implicación del gobierno federal en los hechos, no encubrió su actuación y, más importante aún, investigó los hechos a fondo, los expuso de manera transparente con toda claridad y señaló a responsables de muy alto nivel tanto en el gobierno estatal como en la Procuraduría Federal.

Así pues, la recomendación 1/1998 es un ejemplo ilustrativo de cómo la Comisión se puede fortalecer a sí misma desde adentro —al realizar su labor contundentemente en un caso políticamente escabroso— y cómo este fortalecimiento institucional interno puede ocasionar un efecto multiplicador al propiciar las condiciones

para que se geste un reforzamiento de las facultades y las capacidades de la institución por medio de impulsos externos.

#### LA CREACIÓN DE LA FEMOSPP (RECOMENDACIÓN 26/2001)

La llegada de Vicente Fox a la presidencia trajo consigo múltiples esperanzas sobre la posibilidad de que el Estado mexicano asumiera un auténtico compromiso con el respeto y la protección de los derechos humanos en México. Asimismo, levantó la expectativa de que se investigaran y castigaran las violaciones a derechos humanos cometidas en el pasado reciente, particularmente aquéllas perpetradas durante la Guerra Sucia de los años setenta. Al final del sexenio foxista, muchas de estas ilusiones quedaron insatisfechas, pero hay una recomendación de la CNDH particularmente ilustrativa para los efectos de este trabajo: la 26/2001, que dio origen a la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP), organismo que trató de satisfacer —con más pena que gloria— el reclamo social de indagar y perseguir las violaciones a derechos humanos del pasado reciente (Aguayo y Treviño, 2007 y 2010).

En la recomendación que el entonces *ombudsman* nacional, José Luis Soberanes, le entregó personalmente al presidente Fox en noviembre de 2001, la Comisión exhortó al gobierno federal a “evitar por todos los medios legales que sucesos como los ocurridos en la década de los 70 y principios de los 80 del siglo XX se puedan repetir”. Asimismo, llamó al presidente a girar instrucciones a la Procuraduría Federal para “que se designe un fiscal especial, con el fin de que se haga cargo de la investigación y persecución, en su caso, de los delitos que puedan desprenderse de los hechos a que se refiere esta Recomendación; [y] en caso de resultar procedente, ponga en consideración de las autoridades judiciales competentes los resultados de las indagatorias”. Por último, recomendó que el recién creado Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) se condujera con apego a los derechos humanos (CNDH, 2001).

En respuesta a esta solicitud, el gobierno federal anunció la creación de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado. Se designó a Ignacio Carrillo Prieto como titular del nuevo organismo y se aclaró que éste funcionaría dentro del marco institucional de la Procuraduría General de la República (PGR). Sin embargo, al final de su mandato (dejó de existir en 2007), la Fiscalía entregó resultados pobres y poco tangibles: consignó 19 averiguaciones previas, obtuvo 20 órdenes de aprehensión y ocho autos de formal prisión, pero no logró sentencia condenatoria alguna, ya que la mayor

parte de los crímenes que persiguió se consideraron prescritos. Además, a pesar de que en un primer momento la FEMOSPP logró las detenciones del antiguo titular de la Dirección Federal de Seguridad, Miguel Nazar Haro, y del expresidente Luis Echeverría Álvarez por sus participaciones en la matanza de 1968 y en las desapariciones forzadas de la década de 1970, estos dos personajes nunca pisaron la cárcel y fueron exonerados por el Poder Judicial (Salvatierra, Díaz, y Knippen, 2018).

La Fiscalía Especial falló, en gran medida, debido a que presentó las mismas deficiencias que muchas otras iniciativas y políticas foxistas: “a) la ausencia de una estrategia precisa, b) la falta de coordinación institucional y c) una retórica solemne pero carente de contenido” (Aguayo y Treviño, 2007 y 2010). Sin embargo, éste no es el lugar para discutir sobre los motivos de los magros resultados —algunos dirían que casi nulos— de la Fiscalía. Aquí, lo importante es destacar que la recomendación 26/2001 “cobra especial importancia ya que es el primer documento oficial que estipula una responsabilidad del gobierno mexicano por los crímenes realizados décadas atrás, pero que tienen efectos hasta el presente, como es el caso de la desaparición forzada” (Salvatierra, Díaz, y Knippen, 2018).

Ahora bien, debe reconocerse que la Comisión no expidió esta recomendación *motu proprio*, sino como respuesta a una serie de presiones sociales y críticas mediáticas por su inacción para investigar los crímenes cometidos durante la Guerra Sucia (Aguayo y Treviño, 2007 y 2010). Pese a ello, la recomendación puede considerarse una clara muestra del fortalecimiento que la CNDH había adquirido en los años más recientes. Sin un grado avanzado de autonomía y sin capacidades institucionales sólidas, la Comisión no hubiese podido exhortar al presidente a semejantes tareas y, más aún, el mandatario no hubiese tenido motivos para darles cumplimiento a las recomendaciones de un *ombudsman* débil.

Además, es importante subrayar que esta recomendación fungió como catalizador para iniciar el proceso de justicia transicional. Este proceso no fue del todo exitoso ni contribuyó sustantivamente a la consolidación de la transición democrática, pero eso no debe restarle importancia a que fue una recomendación —es decir, no una resolución vinculante, sino un mero exhorto— de la CNDH la que marcó el inicio del proceso.

Por estos motivos, con esta recomendación, la Comisión propició su propio fortalecimiento institucional. Primero, al pronunciarse sobre un tema toral en la discusión pública del momento —la investigación a violencia política del pasado reciente—, consolidó su posición como institución central en el panorama político nacional, al menos en los temas relacionados con derechos humanos. Segundo, al abrir el

tan demandado proceso de justicia transicional, cumplió con su parte como órgano encargado de la protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México. Tercero, al lograr que el Ejecutivo federal cumpliera una recomendación de tal calado — crear una institución para un propósito específico no es cosa menor—, mostró músculo político, del cual pudo hacer uso en futuras recomendaciones, tanto con Fox como con sus sucesores.

#### LA RECOMENDACIÓN GENERAL NÚMERO 17

En 2009, justo a la mitad del sexenio de Felipe Calderón, el cual estuvo marcado por una enorme cantidad de violaciones a derechos humanos perpetradas en el contexto de la guerra contra el narcotráfico (Cervantes, 2017 y Chabat, 2010), la Comisión decidió expedir una recomendación general que versaba sobre las agresiones a los periodistas por dos razones: i. ya había emitido decenas de recomendaciones simples sobre este tema, pero fueron desatendidas por las autoridades competentes y ii. justamente como su denominación lo indica, las recomendaciones generales hacen referencia a un problema de derechos humanos generalizado en el país y la Comisión consideró que la violencia contra los periodistas ya había alcanzado esa categoría.

Esta violencia no sólo fue generalizada, sino que aumentó sostenidamente desde 2000 hasta 2009 (período que abarca la recomendación). Esto se puede ver en el número de expedientes relacionados con agresiones a periodistas o medios que abrió la Comisión: “en el 2000 se radicaron 13 expedientes; en el 2001, 21; en el 2002, 43; en el 2003, 29; en el 2004, 43; en el 2005, 72; en el 2006, 74; en el 2007, 84; en el 2008, 80; y al mes de julio de 2009 la cifra es de 46” (CNDH, 2009).

Solamente en 2008, fallecieron, presumiblemente por causas relacionadas con el ejercicio de su labor periodística, los siguientes comunicadores: Francisco Ortiz Monroy, corresponsal de *El Diario de México*; Bonifacio Cruz Santiago y Alfonso Cruz Cruz, director y jefe de redacción, respectivamente, del semanario *El Real*, en el Estado de México; Felicitas Martínez Sánchez y Teresa Bautista Merino, ambas locutoras de la radio comunitaria *La voz que rompe el silencio*, de San Juan Copala, Oaxaca; Candelario Pérez Pérez, periodista de la revista *Sucesos* de Ciudad Juárez, Chihuahua; Alejandro Zenón Fonseca Estrada, locutor de exa en Villahermosa, Tabasco; Miguel Ángel Villagómez Valle, director del periódico *La Noticia de Michoacán*; David García Monroy, analista político y colaborador editorial de varios medios de comunicación locales en Chihuahua,

así como reportero de *El Diario de Chihuahua* y Armando Rodríguez Carreón, reportero del periódico *El Diario* de Ciudad Juárez, Chihuahua. Asimismo, desapareció misteriosamente Mauricio Estrada Zamora, periodista del diario *La voz de Apatzingán*, en el estado de Michoacán, y tuvo lugar un atentado con explosivos contra el periódico *El Debate de Culiacán*, en el estado de Sinaloa (CNDH, 2009).

Cabe destacar que las autoridades no investigaron diligentemente la mayoría de las agresiones, por lo que éstas quedaron impunes. Algo especialmente preocupante, según la propia CNDH, fue que, en muchos casos, las fiscalías ni siquiera vincularon los ataques con la actividad laboral de los agredidos, por tanto, no tomaron los delitos con la seriedad debida, ya que no los consideraron como atentados contra la libertad de expresión.

En consecuencia, cuando las autoridades no cumplen “de manera efectiva y cabal con la investigación del homicidio o desaparición de un periodista” y no aplican “las sanciones penales contra los autores materiales e intelectuales”, se “comete un acto particularmente grave en términos de los efectos que tal circunstancia acarrea para la sociedad”. Por un lado, “la impunidad propicia la repetición crónica de las agresiones” y, por otro, “al silenciar a las fuentes de información se vulnera el derecho de la sociedad a estar informada”. Esto “resulta especialmente grave por el efecto intimidatorio que se genera sobre los demás periodistas en particular y sobre la sociedad en general, lo cual implica serias consecuencias”, entre las que destaca “la autocensura” (CNDH, 2009).

La Comisión concluyó exhortando a los gobernadores de todos los Estados, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, el procurador General de la República y el procurador General de Justicia Militar a realizar las reformas institucionales necesarias para terminar con la impunidad en los casos de agresión a periodistas, incluidas mejoras en los procedimientos de prevención e investigación, así como la abolición de la costumbre de descartar automáticamente la labor periodística como móvil de las agresiones. También instó a estos funcionarios a realizar los procesos intrainstitucionales pertinentes para sancionar a quienes no investigaron diligentemente los casos de ataques contra comunicadores y medios (CNDH, 2009).

Así las cosas... La importancia de la recomendación general número 17 para el fortalecimiento institucional de la CNDH proviene, en primer lugar, del reconocimiento de las agresiones a periodistas como un problema de derechos humanos generalizado en el país, es decir, a pesar de que este tipo de ataques acaecían con mayor frecuencia en estados como Chihuahua, la CNDH reconoció que no se trataba de hechos aislados, ni de males regionales, sino de un problema nacional y estructural.

En segundo término, la recomendación general es relevante debido a que da cuenta de las implicaciones de los ataques a periodistas más allá de sus consecuencias inmediatas. La Comisión no solamente reprobó estas agresiones porque terminaron en la muerte o la desaparición de algunos periodistas. Fue más allá y argumentó que no sólo se trataba de violaciones directas a los derechos fundamentales de los agredidos, pues también se violentaban los derechos humanos del resto de los ciudadanos, ya que cada atentado contra un periodista o contra un medio equivalía a un agravio contra la libertad de expresión y el derecho a la información de todos los mexicanos.

En tercer lugar, la importancia de la recomendación general radica en que, si bien no señaló al presidente directamente, sí emitió recomendaciones para las autoridades federales y no solamente para las locales, lo cual es un claro indicio de que reconoció la responsabilidad del gobierno federal en este problema. En este punto, vale la pena destacar que la CNDH incluyó a la Procuraduría de Justicia Militar en sus recomendaciones. Puesto que Calderón respaldó incondicionalmente a las fuerzas armadas y fue complaciente para que éstas juzgaran y procesaran internamente los casos de violaciones a derechos humanos cometidas por soldados, esta inclusión fue especialmente importante, pues se trató de un reconocimiento implícito de la responsabilidad compartida de autoridades militares y civiles en la impunidad prevaleciente (Human Rights Watch, 2009).

Cabe subrayar que la recomendación puso de manifiesto la independencia y las capacidades institucionales que había alcanzado la CNDH para ese momento. Por los motivos descritos en párrafos anteriores, se trató de una recomendación incómoda y comprometedoras para el gobierno federal, pues dio cuenta de un problema de carácter generalizado y nacional de derechos humanos y mostró que las autoridades federales, locales, civiles y militares eran igualmente responsables.

Adicionalmente, la Comisión decidió emitir esta recomendación general como respuesta a la inactividad de las autoridades respecto a sus recomendaciones previas en la materia. Esto se podría interpretar como un síntoma de debilidad, pues quiere decir que no se cumplió con lo establecido en dichas recomendaciones. Sin embargo, considero que, más bien, es signo de fortaleza: que la CNDH emitiera esta recomendación exhibió a todas luces a las autoridades aludidas, y una institución sólo se puede arriesgar a enemistarse con entidades de la envergadura de la PGR y el ejército si está plantada sobre terreno firme y si está denunciándolas desde una posición de fuerza.

## LA MUERTE DE LOS ALUMNOS DEL TEC DE MONTERREY A MANOS DE MILITARES (RECOMENDACIÓN 45/2010)

La recomendación 45/2010 que emitió la CNDH en agosto de 2010 también es ilustrativa de la relevancia que adquirió esta institución para la defensa de los derechos humanos en el país. Se expidió como respuesta a la ejecución extrajudicial de dos estudiantes del Tecnológico de Monterrey en esa ciudad de Nuevo León, el 18 de marzo de ese año. Los hechos ocurrieron en medio de un operativo de seguridad en el que militares perseguían a una camioneta blindada con miembros del crimen organizado en el interior, la cual se detuvo en las inmediaciones de la universidad. Jorge Mercado y Javier Arredondo, alumnos de posgrado del Tecnológico, se encontraban cerca del punto donde sucedía todo esto y los militares los asesinaron (CNDH, 2010).

Después de asesinarlos, los soldados manipularon la escena del crimen: cambiaron la posición de los cuerpos, les plantaron armas de fuego y sustrajeron de los cadáveres las pertenencias que pudieran demostrar que Jorge y Javier eran estudiantes (por ejemplo, sus credenciales institucionales). Además, las autoridades estatales y federales comunicaron a la prensa que no se trataba de alumnos, sino de sicarios, y que no habían fallecido por una ejecución extrajudicial, sino en medio del enfrentamiento entre los delincuentes y los militares (CNDH, 2010).

Ante estos hechos, el 22 de marzo de 2009, la Comisión Nacional inició, de oficio, una investigación de los hechos, en la que “encontró obstáculos y falta de colaboración por parte de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León, de la Procuraduría General de la República y de la Procuraduría General de Justicia Militar”. A pesar de estas dificultades, la CNDH determinó que “Javier Francisco Arredondo Verdugo y Jorge Antonio Mercado Alonso no portaban armas ni viajaban en la camioneta que agredió a los elementos militares, ni eran miembros de la delincuencia organizada, como de manera inconducente sostuvo la Secretaría de la Defensa Nacional” (CNDH, 2010).

Los resultados de la investigación de la Comisión también determinaron que los cuerpos de los estudiantes presentaban impactos de bala producidos a corta distancia — lo cual se suele interpretar como indicio de una ejecución, pues los disparos recibidos en combate provienen de mayor distancia—, así como signos de que fueron golpeados con “un objeto romo de consistencia dura, de bordes lisos”, como puede ser la parte posterior de un arma larga. Asimismo, la pesquisa estableció que los militares dispararon

en el interior del campus universitario y no solamente en el exterior como habían declarado inicialmente (CNDH, 2010).

Con base en los resultados de esta investigación, la CNDH exhortó al secretario de la Defensa Nacional, Guillermo Galván, a indemnizar a las familias de ambos estudiantes, cubrir los gastos de atención psicológica de los familiares de Jorge y Javier, y promover las mejoras institucionales necesarias para evitar la manipulación de las escenas del crimen por parte del personal militar. También ió al procurador General de la República, Jorge Chávez, a dar acceso pleno a la justicia a los familiares de los estudiantes y a reconocer su condición de víctimas de una violación a derechos humanos. La Comisión emitió recomendaciones en el mismo sentido para el gobernador de Nuevo León, Rodrigo Medina (CNDH, 2010).

De manera similar a la recomendación general número 17, parte de la importancia de la recomendación 45/2010 radica en que vinculó por igual a las autoridades estatales y federales, así como a funcionarios civiles y militares, a un problema de derechos humanos. Asimismo, que el exhorto estuviera dirigido explícitamente a la Secretaría de la Defensa Nacional, una de las instituciones predilectas del presidente Calderón, y que la CNDH haya iniciado la investigación de oficio son muestras de su autonomía.

Además, este caso fue muy mediático por el peso institucional del Tecnológico de Monterrey, y porque la actuación de los militares, la narrativa que la Sedena le dio a los hechos y el manejo tanto de la escena del crimen como de la investigación del caso generaron sospechas en la opinión pública desde un principio. A esta mediatización también contribuyeron las movilizaciones de los estudiantes del Tec y de otras universidades, así como los reclamos de los familiares y compañeros de Jorge y Javier. En este escenario, la recomendación de la CNDH cobró especial importancia, pues su investigación fue un factor clave en el esclarecimiento del caso, al desenmascarar la actuación de los militares que participaron directamente en los hechos y mostrar la aquiescencia institucional de la Sedena ante esta clase de acontecimientos, ya que, lejos de sancionar a dichos elementos, los encubrió y su aparato de comunicación presentó a los estudiantes como unos sicarios.

¿Cómo fue que esta recomendación contribuyó al fortalecimiento institucional de la Comisión? A partir de la investigación de un hecho específico, la recomendación 45/2010 arrojó luz sobre problemas generales de la estrategia de seguridad calderonista: la participación de elementos castrenses en actos violatorios de los derechos humanos; el nulo criterio para utilizar la fuerza en proporciones adecuadas, conforme a estándares

nacionales e internacionales, de los elementos de las fuerzas armadas; la impunidad institucionalizada en el ejército en los casos de violaciones a derechos humanos, y la tendencia de las autoridades federales a declarar que todos los civiles fallecidos en los operativos policiaco-militares eran miembros del crimen organizado (Pérez Correa, 2015; Pereryra, 2012, y Hernández, 2015).

En ese sentido, con esta recomendación, la Comisión puso de relieve el cariz violatorio de derechos humanos de la guerra contra las drogas y se posicionó como un claro contrapeso institucional a la política de seguridad calderonista. Con ello, ganó en el terreno mediático, al adquirir credibilidad como órgano defensor de derechos humanos frente a la opinión pública. Esto elevó su capital reputacional para futuras recomendaciones emitidas en el marco de la guerra contra las drogas y la actuación de los militares en operativos de seguridad.

#### ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD FRENTE A LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR (2018)

En diciembre de 2017, se publicó la Ley de Seguridad Interior (LSI) que pretendía regular la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública. Así, esta legislación promovida por el presidente Enrique Peña Nieto atendía una antigua demanda del ejército, cuyos altos mandos argumentaban, con un dejo de victimismo, que se les adjudicaban violaciones de derechos humanos y otras irregularidades porque se veían obligados a actuar en tareas de combate al crimen organizado sin que alguna ley específica regulara sus acciones, delimitara sus facultades o estableciera límites a sus competencias.

Poco después de su promulgación, la Ley de Seguridad Interior fue impugnada por diversos organismos de la sociedad civil, legisladores de distintas fuerzas políticas, el partido Movimiento Ciudadano, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y la CNDH. Estas últimas dos instituciones, en conjunto con algunos diputados, promovieron a acción de inconstitucionalidad 6/2018 ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

El máximo tribunal determinó que, en efecto, la ley era inconstitucional. Incluso, el ministro Arturo Zaldívar advirtió que la LSI era un “fraude a la Constitución”, toda vez que pretendía “disfrazar como seguridad interior lo que en realidad es seguridad pública y que atañe estrictamente a las autoridades civiles” (Ángel, 2018). La Corte también consideró que la Ley de Seguridad Interior era un incentivo

perverso para que las autoridades civiles de los órdenes municipal, estatal y federal optaran por *hacerse de la vista gorda* ante los problemas de inseguridad pública y simplemente delegaran la responsabilidad a los militares (SCJN, 2018). En suma, lo que hacía esta ley era institucionalizar y dotar de carácter permanente tanto la participación de los cuerpos castrenses en labores de seguridad pública como el enfoque militarista de combate al crimen organizado. Incluso Carlos Monroy lo catalogó como un “estado de excepción permanente” (Monroy, 2018).

Ahora bien, la Suprema Corte debe llevarse el crédito de la protección de los derechos humanos en este caso, pues los ministros fueron quienes echaron por tierra esta ley. Entonces, ¿por qué la actuación de la CNDH en este caso propició su fortalecimiento institucional desde adentro? La Comisión fue uno de los promotores de la acción de inconstitucionalidad y quizá el más vocal de todos ellos. Eso es importante porque, como se dijo, la LSI atendía una demanda directa de los militares y, en ese sentido, con su impugnación a la legislación la Comisión *se puso al tú por tú* con los cuerpos castrenses una vez más. Posiblemente, sin el capital institucional acumulado en los años previos, en parte con las acciones analizadas en este texto, esto no hubiera sido posible.

Además, si se lee la sentencia con la que la Corte determinó la inconstitucionalidad de la Ley a la par de la demanda interpuesta por la Comisión, las coincidencias son amplias y fácilmente identificables (SCJN, 2018 y CNDH, 2018). En ese sentido, el máximo tribunal tomó en alta consideración los argumentos de la CNDH. Esto es una muestra adicional de las capacidades institucionales que la Comisión había adquirido para este momento. Más aún, esta actuación de la CNDH, todavía bajo la conducción de Luis Raúl González Pérez, daba la posibilidad de que la institución siguiera pronunciándose sobre el enfoque militarista de la política de seguridad pública en el futuro.

A mi juicio, esto no ocurrió debido a la llegada de Rosario Piedra Ibarra a la presidencia de la CNDH, la cual ha sido sinónimo de total complicidad y silencio respecto a la creciente militarización de las labores de gobierno bajo la presidencia de Andrés Manuel López Obrador. El actual gobierno le ha delegado a los cuerpos castrenses todo tipo de tareas: desde la administración de puertos y aduanas hasta la repartición de libros de texto, pasando por la construcción de obras de infraestructura y el control fáctico de la Guardia Nacional, el Centro Nacional de Inteligencia y la campaña de vacunación contra Covid-19 (Escalante, 2021; Castañeda y Alvarado, 2021). Retomaré este último punto en las reflexiones finales de este texto.

## CONCLUSIONES

En suma, las facultades y la autonomía de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como órgano encargado de la protección no jurisdiccional de estos derechos están previstas en la Constitución. Sin embargo, de la propia institución depende ejercerlas en mayor o menor medida y a gusto o disgusto del Ejecutivo federal y demás actores políticos. Cuando la Comisión hace pleno uso de sus facultades y se comporta de manera verdaderamente autónoma, se dibuja un círculo virtuoso: una actuación en esa línea le brinda la posibilidad de utilizar la legitimidad social, la reserva reputacional y el posicionamiento sólido frente a otras instituciones en futuros casos de violaciones a derechos humanos.

La coyuntura de los casos ante los que se pronuncian la Comisión y los destinatarios de sus recomendaciones son de especial importancia. El proceso de fortalecimiento institucional desde adentro se potencia cuando la CNDH hace pleno uso de sus facultades en escenarios políticos espinosos y dirige sus exhortos a actores políticos que tienen un papel protagónico en el proyecto político del presidente mexicano en turno. Por un lado, la importancia de su labor y su autonomía se hacen evidentes por sí mismas frente a los medios y la sociedad. Por el otro, se erige como contrapeso institucional efectivo y como garante de los derechos fundamentales frente al Ejecutivo federal y manda el mensaje de que ninguna agenda programática debe estar por encima de los derechos humanos de los mexicanos.

## UNA REFLEXIÓN HACIA EL FUTURO

La Comisión se puede fortalecer institucionalmente desde adentro, mediante el ejercicio pleno de sus facultades y por medio de actuaciones valientes y decididas frente a los otros poderes públicos del Estado, lo cual le brinda réditos en materia de reputación frente a los medios de comunicación, la sociedad mexicana y hasta la comunidad internacional. Sin embargo, del mismo modo, puede debilitarse institucionalmente desde adentro, mediante actuaciones timoratas, cómplices o serviles frente a los demás poderes públicos.

Esto no es del todo nuevo. Así ocurrió en 2007, cuando la Comisión Nacional, a cargo de José Luis Soberanes, promovió una acción de inconstitucionalidad frente a la despenalización de la interrupción del embarazo en el entonces Distrito Federal (SCJN,

2007). Por fortuna, el máximo tribunal no satisfizo esta demanda del *ombudsman*, pero, sin duda, este asunto estigmatizó a la Comisión como una institución regresiva en materia de derechos sociales y como un organismo afín a los posicionamientos conservadores del entonces presidente Felipe Calderón en estos temas. No fue fácil para la CNDH sacudirse la mala imagen y recuperar su capital reputacional ni su credibilidad frente a actores políticos distintos (y a veces opositores) al presidente de la República.

Lo que está ocurriendo en la actualidad son actos sucesivos de debilitamiento institucional interno de la CNDH. El silencio cómplice de la presidenta Rosario Piedra frente al proceso de militarización que se está gestando en nada abona a la protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México. No olvidemos que, incluso, las instalaciones de la Comisión fueron tomadas en septiembre de 2020 por colectivas feministas, como Crianza Feminista, Movimiento Estudiantil Feminista o Aquelarre Violeta. (Ferri, 2020). Por supuesto, la toma de la Comisión responde, sobre todo, a factores estructurales que estaban presentes mucho antes de la llegada del presidente Andrés Manuel López Obrador al poder, como la cultura patriarcal, la violencia machista, la misoginia rampante y la impunidad. Sin embargo, el detonador directo de la protesta fue la erosión institucional: una Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas totalmente inoperante a causa de los recortes presupuestarios desmedidos y una CNDH incapaz por la misma causa y, sobre todo, por el inepto liderazgo de Rosario Piedra Ibarra, quien respondió en un tono indolente ante los familiares de las víctimas de violaciones a derechos humanos y violencia sexual, que exigían que la Comisión revisara sus casos (Ferri, 2020).

En este tenor, lo que se puede esperar durante los siguientes años, al menos mientras López Obrador permanezca en la presidencia de la República y Piedra Ibarra continúe en la dirección de la CNDH, es un mayor debilitamiento institucional de la Comisión tanto por la vía externa como por la vía interna.

## REFERENCIAS

- AGUAYO, S. & RANGEL, J. (2007). Fox y el pasado. La anatomía de una capitulación. *Foro internacional*, 709-739.
- AGUAYO, S., & TREVIÑO, J. (2010). El ‘piadoso olvido’. El PAN y los derechos humanos. *Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coords.), Seguridad nacional y seguridad interior. México*, El Colegio de México, 331-361.

- ÁLVAREZ ICAZA, E. (2010). La institucionalización de los derechos humanos. Reflexiones en torno a la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos. *Los grandes problemas de México. XVI. Culturas e identidades*, 115-148.
- ÁNGEL, A. (14 de noviembre de 2018). ¿Por qué 6 ministros de la SCJN consideran que la Ley de Seguridad viola la Constitución? Aquí las razones. Recuperado el 3 de diciembre de 2021, de Animal Político website: <https://bit.ly/2RRLN7B>.
- CASTAÑEDA, J. & ALVARADO, R. (enero de 2021). El protagonismo militar. *Nexos*.
- CERVANTES PORRÚA, I. (2017). El drama de Felipe Calderón en la guerra en contra del narcotráfico. *Andamios*, 14(34), 305-328.
- CHABAT, J. (enero de 2010). La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: Entre lo malo y lo peor. *CIDE: Colección de Documentos de Trabajo*, 196, 1–21.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. (CNDH, 2009), *Recomendación general número 17*.
- \_\_\_\_\_. (agosto de 2010), *Recomendación 45/2010*.
- \_\_\_\_\_. (enero de 1998). *Recomendación 1/1998*.
- \_\_\_\_\_. (noviembre de 2001). *Recomendación 26/2001*.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. (DOF, junio de 2011). *Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- \_\_\_\_\_. (septiembre de 1999). *Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- ESCALANTE, F. (enero de 2021). No es el pueblo. *Nexos*.
- FERRI, P. (7 de septiembre de 2020). La toma de la Comisión de Derechos Humanos de México exhibe las carencias en la ayuda a las víctimas. Recuperado el 32 de diciembre de 21d. C., de El País website: <https://bit.ly/3O8sTXx>.
- HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, G. (2015). Análisis de la política de seguridad en México 2006-2012. *Política y cultura*, (44), 159-187.
- HUMAN RIGHTS WATCH. (2009). *Impunidad uniformada. Uso indebido de la justicia militar en México para investigar abusos cometidos durante operativos contra el narcotráfico y de seguridad pública*.
- MONROY, C. (diciembre de 2017). Ley de seguridad interior: excepción permanente. *Nexos*.
- PEREYRA, G. (2012). México: violencia criminal y " guerra contra el narcotráfico ". *Revista mexicana de sociología*, 74(3), 429-460.

- PÉREZ CORREA, C. (diciembre de 2015). México 2006-2012: Una revisión de la violencia y el sistema de justicia penal. *CIDE: Derecho en Acción*.
- SALTALAMACCHIA, N. & COVARRUBIAS, A. (2011). La trayectoria de los derechos humanos en la política exterior de México (1945-2006). En N. SALTALAMACCHIA & ANA COVARRUBIAS (Ed.), *Derechos humanos en política exterior* (pp. 188–205). Porrúa-ITAM.
- SALVATIERRA, S., DÍAZ, A., & KNIPPEN, J. (2018). Las deudas de la verdad en México ante el discurso de justicia transicional. En C. de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A. C. (Ed.), *Derecho a la verdad en México: Alcances y limitaciones en casos de violaciones graves de derechos humanos* (pp. 112–136). Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C.
- SÁMANO, M., DURAND, C., & GÓMEZ, G. (2001). Los Acuerdos de San Andrés Larráinzar en el contexto de la declaración de los derechos de los pueblos americanos. Ordóñez, J., *Análisis interdisciplinario de la Declaración americana de los derechos de los pueblos indígenas*. X Jornadas Lascasianas. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México, 103-120.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (SCJN, 2018). *Acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018*.