

LA SEXTA VISITADURÍA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LOS DESCA

PABLO FRANCISCO LINARES MARTÍNEZ*

El artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que: “El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos [...] los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos”.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), fue creada a través de la reforma constitucional del 28 de enero de 1992, como un órgano descentralizado de la administración pública; no obstante, a través de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999, la Carta Magna le concedió completa autonomía desde el ámbito presupuestal y de gestión.

La Ley de la CNDH, en su artículo 3º establece que citado organismo, tendrá competencia en todo el territorio nacional para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

Está impedida por el propio cuerpo normativo a conocer de asuntos relacionados con actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales, resoluciones de carácter jurisdiccional, consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales, así como el examen de cuestiones jurisdiccionales de fondo, o la atención a conflictos entre particulares.

* Investigador y Catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle (México).
Correo electrónico: pablo.linares@ulsa.mx

El artículo 6º en su fracción III del propio ordenamiento, establece que formulará recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, derivadas de las investigaciones que realice por violaciones a los derechos humanos.

El Reglamento Interno de la CNDH en su artículo 53, refiere que podrá contar hasta con seis Visitadurías Generales, las cuales se encargarán de recibir, admitir o rechazar las quejas e inconformidades presentadas por los afectados, sus representantes o los denunciantes ante la Comisión Nacional, iniciar a petición de parte la investigación de las quejas e inconformidades que le sean presentadas, o de oficio, discrecionalmente aquellas sobre denuncias de violación a los derechos humanos que aparezcan en los medios de comunicación, realizar las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata de las violaciones de derechos humanos que por su propia naturaleza así lo permita, realizar las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación, entre otras.

Cada Visitaduría General tiene una encomienda distinta relacionada con la defensa y promoción de los derechos humanos:¹

A la Primera Visitaduría General, se encuentran adscritos tres programas especiales: Presuntos Desaparecidos; Asuntos de la Mujer, la Niñez y la Familia; y Atención a Víctimas del Delito.

La Segunda Visitaduría General, conoce de asuntos relacionados con violaciones cometidas por autoridades federales de índole enteramente administrativo.

En cuanto a la Tercera Visitaduría General, conoce de las violaciones a los derechos humanos dentro del ámbito penitenciario, además es el área responsable de coordinar las acciones de la CNDH con relación al Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, en el marco del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, el cual es un tratado internacional aprobado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, mediante la Resolución A/RES/57/199, del 18 de diciembre de 2002.

La Cuarta Visitaduría General se encarga de la Promoción de los Derechos Humanos de los Pueblos y Comunidades Indígenas, la Gestión de

¹ Estas tareas inherentes a la Visitadurías Generales son enunciativas pero no limitativas, ya que en la práctica cada una de ellas conoce de asuntos diversos que no están directamente vinculados con su aparente competencia; el Reglamento Interno de la CNDH no determina competencias a cada Visitaduría General, por lo cual, la estructura planteada es la que se desprende de lo previsto en www.cndh.org.mx Consultada el 3 de octubre de 2013.

Beneficios de Libertad Anticipada para Indígenas y los Asuntos de la Mujer y de Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Respecto a la Quinta Visitaduría General, se encarga de los Programas de Atención a Migrantes, Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos y desde noviembre de 2007, del Programa contra la Trata de Personas.

En cuanto hace a la Sexta Visitaduría General, por ser el área de reciente creación en la CNDH, se puede señalar que en junio de 2011 se aprobó la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, más relevante en materia de derechos humanos desde su promulgación en 1917. Relevante ya que dicha transformación legislativa coloca a los Derechos Humanos en el centro de todas las decisiones públicas, haciendo de los mismos límites reales al poder público.

Esta modificación legislativa trajo consigo transformaciones al sistema político y jurídico, ya que obliga a los poderes estatales a adecuar sus funciones a los principios *pro persona*, de interdependencia, universalidad y progresividad; así como a la obligación de proteger, promover, respetar y garantizar los derechos humanos, que si bien es un deber público en una democracia, la incorporación del mismo a la Constitución, implica una garantía de que los derechos sean realidades materiales y no sólo conceptos utópicos.

Uno de los grandes logros de dicha reforma, fue la nueva facultad conferida a los organismos públicos que integran el sistema *ombudsman*, de conocer también de los hechos presuntamente violatorios de los derechos humanos en materia laboral.

En cuanto a que ahora las comisiones de derechos humanos puedan conocer de violaciones a los derechos humanos en esa materia, constituye la obligación por parte de las autoridades a protegerlos y prevenir transgresiones a los mismos, o bien, en caso de que sucedan dichas violaciones, a reparar el daño causado a las víctimas.

En junio de 2012, el Reglamento Interno de la CNDH fue reformado, creándose la Sexta Visitaduría General, encargada de salvaguardar no solamente los derechos humanos en materia laboral y de seguridad social, yendo más allá, se buscó consolidar el área como la encargada de salvaguardar los derechos que impulsan el desarrollo humano visto como un todo, por lo que su competencia se amplió a conocer de las prerrogativas que en materia internacional se clasifican en: Económicas, Sociales, Culturales y Ambientales, mejor conocidas como: DESCA.

No debemos perder de vista que de manera doctrinal, independientemente de las distintas generaciones de derechos humanos existentes,

podemos clasificar a los mismos esencialmente en dos grandes grupos: los Derechos Civiles y Políticos, y los DESCA.

Los Derechos Civiles y Políticos, pueden conceptualizarse inicialmente como prerrogativas de libertad, cuyo objetivo es evitar injerencias abusivas del poder público. Este capítulo de derechos comprende, entre otros, a los derechos a la libertad de expresión, libertad de tránsito, libertad de pensamiento y religión, así como los derechos de participación política, principalmente al sufragio universal y a formar parte de la vida pública.

Mientras que a los DESCA, podemos definirlos como el grupo de derechos cuyo ideal es la igualdad, en tanto que los bienes que estos protegen garantizan la supervivencia y el disfrute de las condiciones materiales, presentes y futuras, como la vivienda, la salud, la educación, la alimentación, el trabajo, los derechos laborales o la seguridad social; que posibilitan la realización de la vida bajo los principios de dignidad y autonomía.

La decisión de crear estos dos grandes grupos o matrices de derechos obedeció en términos generales a la situación en la que se encontraban algunos de los países miembros de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en el año de 1966, derivado de la disparidad financiera que existía entre los mismos.

A esta consideración se sumó una nueva preocupación: que los Gobiernos supeditaran el respeto de los derechos humanos y la consolidación de sus garantías, a las condiciones económicas sustentadas.

Por ello, para hacer frente a esta compleja situación, se tomó la decisión de ajustar las dos vertientes ideológicas de derechos humanos a las disposiciones internacionales contenidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, visto como un conjunto de obligaciones de cumplimiento inmediato; y al Pacto Internacional de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), como una normatividad internacional sujeta a los principios de *progresividad* y *no regresividad*, como lo establece el artículo 21 del propio instrumento internacional.

Ambos principios, respectivamente, obligan a los Estados a destinar hasta el máximo de sus recursos para garantizar los derechos contenidos en el PIDESC; así como a no asumir medidas que impliquen una regresión en los logros en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Una ejemplo claro de lo anterior, es observado en el artículo 9º de este pacto, el cual señala que toda persona tiene derecho a la seguridad social, incluso al seguro social; este derecho implica la obligación del Estado de proteger a las personas que han culminado su vida laboral. Sin embargo, el pacto es declarativo, y no programático, es decir, requiere de la decisión soberana de cada Estado determinar la amplitud de los riesgos

que ese derecho protege. No obstante, esta decisión debe darse en observancia al principio de progresividad y no de regresividad.

Es de reconocerse que aún de forma anterior a la suscripción del PIDESC, ha existido una tendencia global por formular políticas públicas de igualdad y libertad; situación que caracterizó la transición al modelo político llamado estado de bienestar o *welfare state*.

Para México el PIDESC entró en vigor el 23 de junio de 1981. No obstante, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, es considerada como la primera Constitución social, en razón del reconocimiento de los derechos sociales y económicos en la ley fundamental, así como la inclusión de los grupos vulnerables y la incorporación de principios básicos para la protección de los mismos, como el principio *Indubio Pro Operandi*.²

La Constitución Mexicana fijó una política económica dirigida al control estatal de la distribución de la riqueza, tal como se percibe de la lectura de su artículo 27; asimismo, el constituyente del 17, bajo el ideario liberal de la constitución de 1857, determinó el compromiso claro de incorporar al texto de las decisiones políticas fundamentales, la obligación de todas las autoridades de velar por la justicia social, elevando de esta manera, al rango de mayor jerarquía normativa la protección de los derechos al trabajo y a las condiciones mínimas laborales, a la seguridad social, así como el derecho a disfrutar de los bienes económicos, a través de la rectoría que ejerciera el Estado, mediante la determinación de las modalidades de propiedad privada.

El derecho a una vivienda digna y decorosa, fue reconocido en México como un derecho fundamental derivado de la reforma constitucional de 1983. Por su parte, los derechos a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y al acceso a la cultura, fueron incorporados mediante las reformas constitucionales de 1999 y 2009.

Asimismo, los derechos a la alimentación, y al agua y su saneamiento, fueron previstos en el catálogo de derechos humanos garantizados en el texto constitucional mediante las reformas conducentes, publicadas en los años 2011 y 2012, respectivamente.

La finalidad de los DESCA es garantizar la dignidad humana, ya que la relevancia de la protección de este grupo de derechos, consiste en asegurar que todas las personas tengan acceso a un mínimo vital que les permita realizar una vida digna y libre.

² Este principio consiste en asumir políticas legislativas, públicas e incluso judiciales, que beneficien a los trabajadores, con la finalidad de paliar las desigualdades que existen entre éstos y quienes poseen el poder económico, los patrones.

Esta preocupación se vio ratificada con la decisión de crear un área específica dentro de la CNDH, encargada de generar mecanismos de exigibilidad de los derechos laborales, de seguridad social y DESCA como un todo tendente a permeare el desarrollo humano integral, considerando el crecimiento económico, social y cultural de la población mexicana.

Con esta decisión, México cumple con lo establecido en la observación general número 10 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, sobre la función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los DESCA, aprobada el 1 de diciembre de 1998.

En esta consideración interpretativa, dicho comité señala que dentro de las obligaciones de los Estados, derivadas del principio de *progresividad*, está la de incorporar a las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos, las funciones necesarias con el fin de garantizar específicamente el respeto de estos derechos.

Con la protección y promoción de los DESCA, se busca garantizar la supervivencia y el disfrute de las condiciones materiales, presentes y futuras, como la vivienda, la salud, la educación, la alimentación, el trabajo, los derechos laborales y la seguridad social; que constituyen garantías para asegurar a todas las personas tengan acceso a un mínimo vital.

La Sexta Visitaduría General, desde su creación en junio de 2012, ha empezado con la ardua y agobiante, pero a la vez dignificante labor de conocer sobre la violación a los derechos humanos en relación con los DESCA, por primera vez y de manera formal en la vida nacional.

Al día de hoy la CNDH en distintas recomendaciones se ha pronunciado respecto de transgresiones a este tipo de prerrogativas cometidas por autoridades federales, solicitando en su caso a los responsables la reparación del daño, tal es el caso de las recomendaciones 44 de 2012 sobre la inejecución a un laudo atribuible a una Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; y 4 de 2013 dirigida al Instituto Mexicano del Seguro Social por violación a los derechos de seguridad social de una persona.³

Es indudable que para México y para la CNDH ha sido todo un reto ser pioneros en la salvaguarda de este tipo de prerrogativas, así como en su momento lo fue la propia creación y operancia del Organismo Nacional Defensor, pero aún queda un largo camino que recorrer y muchos cuestionamientos que sobre la actividad de la Sexta Visitaduría General se han quedado de lado para la sociedad en general, entre los cuales resaltan:

³ Ambas recomendaciones pueden consultar en www.cndh.org.mx

1. ¿Cuáles son los límites y directrices de intervención en la protección y salvaguarda de los DESCA en los que investiga y se involucra la Comisión?
2. Si cuenta con el presupuesto y personal suficiente para hacer frente a un compromiso de tal magnitud y envergadura.
3. Como sociedad no tenemos claro ¿cuáles son los criterios o catálogos con que cuenta la Comisión para determinar violaciones a derechos humanos de ningún tipo y mucho menos sobre DESCA, y si los mismos alcanzan para tipificar el enorme universo de prerrogativas en las materias respectivas?
4. Si los servidores públicos de las áreas operativas de la Comisión cuentan con la sensibilidad, vocación y experiencia suficientes para hacer frente a las tareas tan delicadas que realizan, sobre todo por lo novedoso de la temática de los DESCA en México.
5. ¿Qué pasa cuando son los propios servidores públicos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quienes trasgreden o violentan tales prerrogativas de la población en general o de sus mismos trabajadores?
6. ¿Qué nos garantiza que la investigación y defensa sobre las violaciones a los derechos humanos, no será utilizada como moneda de cambio con fines políticos o partidistas?
7. A la luz de la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, vista como centro de la actividad del Estado, habría que cuestionarse si la figura de la recomendación sigue siendo suficiente como mecanismo subsanador de la violación a tales derechos.

Lo anterior ha impedido que pese a los esfuerzos realizados hasta el día de hoy por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, continúen subsistiendo impedimentos para lograr la efectiva satisfacción de los bienes protegidos en el catálogo DESCA, toda vez que no basta el reconocimiento de estas prerrogativas en el texto constitucional, sin mecanismos efectivos para hacerlos cumplir, por lo que vale la pena ponderar si es el momento de que a la Comisión se le dote de mayores prerrogativas, personal y presupuesto para cumplir con su cometido.