

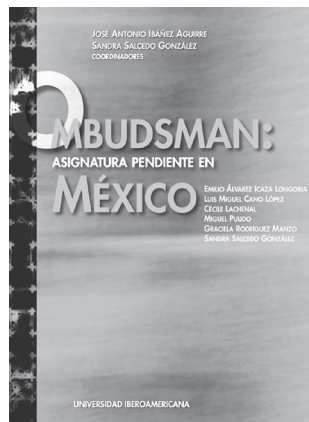
Ibáñez Aguirre, José Antonio y Sandra Salcedo González
(Coords.). *Ombudsman: asignatura pendiente en México*.
México, Universidad Iberoamericana, 2013

Susana Núñez Palacios

Emanado del Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana, este libro nos ofrece cuatro artículos que, con enfoques centrales diferentes, analizan al ombudsman mexicano en aspectos que sin duda son significativos para el funcionamiento adecuado de esta institución.

Con trayectorias diferentes, en el litigio, la investigación, la docencia y en su participación en instancias públicas, los autores formulan comentarios —algunos muy críticos— hacia nuestra instancia principal en la materia: la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH); en su mayor parte, los cuestionamientos no son nuevos. Sin embargo, por la forma en que se analizan los temas y la coyuntura en que se publica este libro, con una reciente reforma constitucional y varias sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitidas contra México, esta es una obra que aporta al debate en cuanto al papel que deben cumplir las instituciones nacionales en la protección de los derechos humanos y en la determinación de la relación del derecho mexicano con el derecho internacional de los derechos humanos.

En primer término, Cécile Lachenal y Miguel Pulido, “Un grito en el desierto. Notas sobre el (mal) uso del lenguaje institucional de la CNDH, a la luz de algunas de sus recomendaciones”, pretenden demostrar que la CNDH no ha presentado uniformidad y fuerza legitimadora en sus recomendaciones, lo cual ha afectado un aspecto importante de sus objetivos al no existir la comunicación adecuada con la sociedad. Aceptan que existen otras expresiones del trabajo de la institución, pero “las recomendaciones son el núcleo neurálgico del lenguaje de la CNDH [...] Es por ello que, a nuestro entender, debe ser el puntal de la barrena transformadora de las



* Dra. en Derecho, Profesora Investigadora del Departamento de Derecho, UAM-A.

estructuras gubernamentales que violen derechos humanos. De ahí que sea tan importante que guarden ciertas características de congruencia interna e institucional que las hagan lo más útil y benéficas para la sociedad”.

De forma didáctica, los autores explican las características y contenido que son imprescindibles en una recomendación de acuerdo con su doble función, en general hacia la ciudadanía proporcionándole la certeza de que son protectoras de los derechos fundamentales y hacia la parte agraviada por su efecto reparador (mitigador, dicen los autores). Aquí podemos agregar que la CNDH también tiene funciones de difusión y enseñanza de los derechos humanos a la sociedad, por lo cual sus recomendaciones deben ser el ejemplo práctico directo de la protección de esos derechos.

Como ejemplos del lenguaje inadecuado y, algunas veces contradictorio entre sus órganos internos, los autores se refieren a algunas recomendaciones emitidas por la CNDH a autoridades militares (un caso emblemático es el de Ernestina Asencio). Entre otros calificativos señalan que, por su lenguaje institucional, sus mensajes son poco coherentes, poco protectores de los derechos humanos, denotan la distancia entre la CNDH y los estándares internacionales de protección de los derechos humanos.

Por el contrario, en los casos de violaciones contra migrantes, según los autores, la CNDH ha mantenido una actitud directa de cuestionamiento, propuesta y contundencia del mensaje; con esto ha logrado “mejores impactos”.

De cualquier manera, concluyen, que es cuestionable una diferente reacción ante las violaciones del ejército contra civiles y las violaciones de los derechos de los migrantes.

En el capítulo titulado “Bases para un ombudsman legítimo”, Graciela Rodríguez Manzo y Luis Miguel Cano López analizan la importancia de los procedimientos de elección, tanto de los titulares de los Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH) como de los miembros de sus Consejos Consultivos. Aunque la manera como se elige a estas instancias no determina su actuación, si influye en su trabajo y en la percepción que la sociedad tiene del mismo. Comparan algunos modelos de elección, resaltan aspectos positivos y negativos de los mismos. Sin embargo, en varios momentos destacan la importancia de que la sociedad participe en estos procesos de elección, considerando esto indispensable. Entre otros argumentos señalan que esta





www.pan.senado.gob.mx

Entre otros calificativos señalan que, por su lenguaje institucional, sus mensajes son poco coherentes, poco protectores de los derechos humanos, denotan la distancia entre la CNDH y los estándares internacionales de protección de los derechos humanos.

participación “garantiza la representación pluralista de las fuerzas sociales, observando con ello, los estándares internacionales en materia de instituciones nacionales de derechos humanos”. Es necesario, entonces, que dichos procedimientos cumplan con las garantías del debido proceso. Adelantan como conclusión que los OPDH comparados consideran en su legislación los elementos mínimos del debido proceso, sin embargo, presentan ejemplos de que aunque este previsto en su legislación no siempre se cumple con el procedimiento: la elección del presidente de la CNDH en 2004, la elección del Consejo Consultivo de la CNDH en 2006 y la de 2009. En esta última admiten que hubo avances en la participación ciudadana y el cumplimiento del debido proceso, sin embargo, la elección de Raúl Plascencia todavía presentó deficiencias y violaciones al procedimiento. Abundan en la actuación contra derecho del Senado y en las interpretaciones tendenciosas y parciales de la Suprema Corte de Justicia, en lo que le correspondía decidir.

El análisis es más detallado en la última elección, en cuanto a tres puntos esenciales que no tienen una clara determinación normativa: la comisión del Senado que debe conducir el proceso de elección; quién puede participar en la consulta pública (organizaciones, individuos, ambos) y la valoración de dicha participación. Lo acontecido en 2009 es muestra de que la interpretación que el Senado ha hecho de las normas aplicables no es acorde con los Principios de París relativos a las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos. Los autores también hablan de descuidos del Senado al poner en práctica las normas, por ejemplo en el retraso de varios años para la renovación del Consejo Consultivo

de la CNDH. Por el tono en la explicación podemos inferir que estos aspectos, que sin duda afectan al principio de legalidad, son muy importantes pero es todavía más grave que “se sigue sin tener conciencia del papel que juega el derecho humano de participación directa en los asuntos públicos y sin reconocer la obligatoriedad de la auscultación ordenada por ley”.

En tercer término encontramos el artículo elaborado por Emilio Álvarez Icaza Longoria, presidente anterior de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y uno de los afectados por la inadecuada aplicación normativa en la elección de 2009 en la CNDH, de acuerdo con lo que postula el artículo reseñado en los párrafos inmediatos anteriores. Su artículo se titula “Situación de los organismos públicos de derechos humanos en las entidades federativas”, en éste a partir del reconocimiento de la gran importancia que tiene el respeto de los derechos humanos en las sociedades democráticas, tomando como base los Principios de París y, dice el autor, “el acercamiento empírico a los OPDH nacionales”, Álvarez Icaza analiza a estas instituciones en nuestro país en cuatro aspectos: la normatividad acerca de su autonomía; el estudio de sus presupuestos y la distribución de éstos; el análisis del cumplimiento de sus obligaciones de transparencia y la facilidad de acceso a la información sobre sus servicios principales.

Cabe hacer notar que las conclusiones en las que aterriza el autor se derivan del análisis de varios documentos entre otros, los portales de Internet de los 32 OPDH de nuestro país y las leyes de egresos y cuentas públicas estatales.

La información presentada públicamente vía Internet por las propias OPDH y por los gobiernos estatales se confrontó con lo establecido en los Principios de París y se obtuvieron respuestas interesantes a los planteamientos que el autor maneja en la introducción y, a su vez, le permiten demostrar la hipótesis alrededor de la cual gira su trabajo.

Obviamente, en estas breves líneas no podríamos rescatar toda la información que Álvarez Icaza presenta en los cuadros que elabora para ir desglosando su hipótesis y que sin duda son una aportación más de su artículo. Sólo podemos mencionar que finalmente el autor logra demostrar que las OPDH tienen una baja autonomía formal e independencia, un presupuesto limitado y controlado por los poderes locales, una baja transparencia y rendición de cuentas ante la ciudadanía y una manifiesta opacidad sobre los servicios que brindan a la ciudadanía.

Es recomendable la lectura minuciosa del artículo de Álvarez Icaza, al igual que el último documento contenido en el libro que reseñamos: “Reforma constitucional de derechos humanos. La facultad de investigación de la SCJN a la CNDH” elaborado por Sandra Salcedo González. En éste, a pesar del acotamiento que presenta el título, nos queda la impresión de que la autora deja abiertas varias líneas de investigación sobre la reforma constitucional de 2011, sin que por ello se afecte la profundidad de su artículo. Por el contrario, es patente el entusiasmo e interés en el análisis lo cual abona a la reflexión, muy oportuna y me atrevo a calificarla como necesaria, del alcance que esta reforma tendrá en el ámbito jurídico y en la realidad sociojurídica

de nuestro país. Más allá de lo señalado en el título de su artículo, Salcedo hace una breve reseña del tránsito legislativo que tuvo la propuesta que culminó con la reforma constitucional de 2011, y la relación con la reforma penal de 2008, por lo que al respecto señala que el panorama no es alentador “en virtud de que la mayoría de las violaciones contra los derechos humanos en el territorio se cometen en materia penal, y que en 2008, desde la propia Constitución, se adoptó un régimen que priva a la persona procesada del derecho al debido proceso”; sin embargo, considera que tales violaciones pueden ser evita-

Después de un repaso a diversas opiniones a favor y en contra de mantener la facultad de investigación de la SCJN, se analiza la modificación: se deroga la facultad de investigación de la Suprema Corte y se le otorga a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

das con la aplicación del nuevo artículo 1 y el Principio *pro persona*. Efectivamente existe la posibilidad de que la interpretación judicial nos lleve a la vigencia del principio de convencionalidad sobre las disposiciones internas, pero esto todavía no está claro en las decisiones emanadas de la Suprema Corte que ha ubicado al Principio *pro persona* en una indefinición casuística lamentable. Este aspecto, unido a la deficiencia de regulación precisa para el cumplimiento de sentencias internacionales, está provocando que el gobierno mexicano no cumpla de manera adecuada con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

Al igual que Salcedo, consideramos que la propuesta elaborada por organizaciones de la sociedad civil y por académicas y académicos especialistas en derechos humanos y que fue coordinada por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, se acerca mucho más a la reforma integral de nuestra Constitución y, sin duda, responde a las exigencias del derecho internacional en la materia.

En el artículo se comentan, una por una, las disposiciones constitucionales afectadas por la reforma de 2011; se dedica un espacio mayor a la facultad de investigación de la Suprema Corte: su surgimiento en la Constitución de 1917 y sus posteriores modificaciones, así como las interpretaciones que hizo la propia Suprema Corte al segundo párrafo del artículo 97 constitucional vigente hasta la reforma de 2011.

Después de un repaso a diversas opiniones a favor y en contra de mantener la facultad de investigación de la SCJN, se analiza la modificación: se deroga la facultad de investigación de la Suprema Corte y se le otorga a la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En principio, Salcedo cuestiona este traspaso de facultades desde la sociología jurídica de Niklas Luhmann y afirma que “si las atribuciones constitucionales de la CNDH son cuasi jurisdiccionales, o sea, periferia del derecho en el sentido de la teoría de sistemas, la Facultad de Investigación en su seno finalmente representa la periferia sin centro [...]”, más adelante arguye deficiencias y limitacio-

nes de la CNDH para ejercer esta facultad, concluyendo que debió mantenerse en el ámbito de la SCJN.

Como lo mencionamos en las primeras líneas esta reseña, justifica su pertinencia porque en el México de hoy es imperativo el análisis de los temas vinculados directamente con la protección y vigencia de los derechos humanos, y en esto hay mucho que decir alrededor de las funciones que cumplen los organismos públicos de derechos humanos.