

**ANÁLISIS DEL PERFIL REQUERIDO PARA EL TITULAR DE LA
COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
- Documento de trabajo -**

Sandra Serrano

Edición de Juan Salgado
Septiembre 2004

Fundar es una organización independiente, plural e interdisciplinaria dedicada a la investigación, capacitación y difusión de temas relacionados con la democracia y la participación ciudadana. Este documento fue preparado como parte del programa *Observatorio Ciudadano de Organismos Públicos de Derechos Humanos*, financiado por la Fundación John D. and Catherine T. MacArthur.

ANÁLISIS DEL PERFIL REQUERIDO PARA EL TITULAR DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

La legitimidad del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el *ombudsman* de México, se deriva primordialmente de su autonomía frente al Ejecutivo federal. El artículo 102 fracción B de la Constitución federal fue reformado en 1999, con el objeto de establecer un procedimiento para que la elección del *ombudsman* sea transparente y legítima. Este precepto constitucional señala que el *ombudsman* debe ser elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. El objetivo de esta disposición legal, junto con el Acuerdo Parlamentario que ha permitido su instrumentación en el Senado, es trasladar la elección del *ombudsman* al ámbito del Poder Legislativo, sin influencia del Ejecutivo y así garantizar la legitimidad de quien sea seleccionado para tan importante tarea.

La reforma constitucional de 1999 fue precedida por una armonización de la Ley de la CNDH en 2001. Consecuentemente, el artículo 9 de esta Ley orgánica establece los criterios que debe cumplir el candidato seleccionado para desempeñar la función de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Este ensayo analiza brevemente los requisitos señalados en el Artículo 9 de la Ley de la CNDH, con el objetivo de informar e impulsar el debate público necesario en el proceso de auscultación que debe llevar a cabo la Comisión Legislativa de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores previo a la consideración de candidatos para esta función.

1. Naturaleza del *ombudsman*

En un Estado democrático los derechos humanos legitiman y fundan al Estado mismo, es decir, los poderes funcionan al servicio de la garantía de los derechos fundamentales, lo que se traduce en un deber de impedir lesiones a los derechos de libertad y de satisfacer derechos sociales. Así los Estados modernos circunscriben sus actuaciones a los límites establecidos por esos derechos, de tal forma que el equilibrio entre el ejercicio del poder público y el respeto a los derechos fundamentales posibilitan la construcción de las comunidades políticas.

Al ser la protección de los derechos fundamentales la base de legitimidad de los Estados de derecho contemporáneos, se estima que su satisfacción exige acumular dispositivos de garantía complementarios y alternativos. Así, además de la tradicional vía jurisdiccional de protección, existe la vía no jurisdiccional para garantizar, de manera ágil y menos formalista, el acatamiento de los agentes del Estado a los límites establecidos por los derechos humanos. La primera expresión de esta vía la representó el *ombudsman* sueco, figura creada como representante del Parlamento para vigilar la actuación del Ejecutivo. Como su nombre lo indica, el *ombudsman* es el representante o mandatario del propio

poder Legislativo,¹ son los ojos que levantan los velos que cubren la actuación de las autoridades administrativas.

En este sentido, Héctor Fix-Zamudio define al *ombudsman* como “uno o varios funcionarios designados por el órgano Parlamentario [...] que, con el auxilio del personal técnico, poseen la función esencial de recibir e investigar las reclamaciones (lo que también puede hacer de oficio), por la afectación de los derechos e intereses legítimos de los gobernados, no sólo por infracciones de legalidad de las autoridades administrativas, sino también por injusticia, irrazonabilidad o retraso manifiesto en la resolución;” y como resultado de esta investigación pueden proponer, sin efectos obligatorios, las soluciones que estimen más adecuadas para evitar o subsanar las citadas violaciones.²

La naturaleza de las recomendaciones que emite –sin fuerza vinculatoria– así como la posibilidad de basar sus actuaciones no sólo en la ley estricta sino también en los principios generales del derecho, en la razonabilidad, la justicia y la buena fe, convierten al *ombudsman* en una figura de carácter distinto a cualquier otra autoridad. Por una parte, el acatamiento de sus resoluciones depende de su fuerza ética frente a los órganos del Estado. Los destinatarios de las recomendaciones, al ser las autoridades de más alto rango en la jerarquía administrativa, asumen un costo político enorme al negarse a aceptar una recomendación que versa sobre los derechos fundantes del propio Estado.

Por tanto, el *ombudsman* cumple también una función política sin que se confunda con partidismo. Mientras más fuerza moral y política tenga el *ombudsman*, mayores serán las posibilidades de éxito. Cuando un *ombudsman* es débil, aun si consigue que sus recomendaciones sean aceptadas, éstas tendrían poca posibilidad de ser cumplidas, pues su destinatario no incurriría en ningún costo político por su incumplimiento. Adicionalmente, los criterios que el *ombudsman* va a utilizar para decidir sobre la justicia o injusticia, razonabilidad o irrazonabilidad, buena o mala fe de un acto de autoridad, dependen directamente del elevado nivel ético que tenga esta persona, de ello depende, la seguridad jurídica de todo el aparato administrativo.

La enorme fuerza moral del *ombudsman* le permite prescindir del poder coercitivo para hacer cumplir sus resoluciones. Es importante enfatizar esa fuerza moral y su legitimidad, ya que de esto depende la eficacia de toda una institución dedicada a garantizar la protección de los derechos creadores y legitimadores del Estado. Por ello, el *ombudsman* debe estar dotado de cualidades personales que lo distingan como una persona independiente e imparcial de cualquier poder, ya sea político, económico o de cualquier otro tipo, siempre dispuesto al servicio del pueblo, porque finalmente es su representante, es la voz de quien no es escuchado.

¹ Pérez Luño, Antonio E., *Los derechos fundamentales*, Tecnos, Madrid, 1998, p. 101.

² Fix-Zamudio, Héctor, *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, CNDH, México, 2001, p. 201.

2. Perfil del *ombudsman*

En México, la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) significó un gran paso hacia la consolidación de un Estado democrático de derecho. Su objetivo esencial se centra en “la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano”.³ Sin embargo, dada la indudable relación que existe entre la figura de su presidente y la Institución misma, la confianza que se deposite en la CNDH depende en mucho de quién sea designado como su titular. El presidente de la CNDH representa en su persona, toda la fuerza política y moral del *ombudsman*, por ello, el proceso de su nombramiento es crucial para crear y mantener la confianza en toda la Institución.

Después de la reforma de 2001 el proceso de nombramiento del titular del Organismo nacional protector de los derechos humanos quedó definido por el artículo 9 de la Ley de la CNDH:

Artículo 9.- El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos deberá reunir para su elección los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

II. Tener cumplidos treinta y cinco años de edad, el día de su elección;

III. Contar con experiencia en materia de derechos humanos, o actividades afines reconocidas por las leyes mexicanas y los instrumentos jurídicos internacionales;

IV. No desempeñar, ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal, en algún partido político en el año anterior a su designación;

V. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de Secretario o Subsecretario de Estado, Procurador General de la República, Gobernador o procurador general de justicia de alguna entidad federativa o jefe de gobierno del Distrito Federal, en el año anterior a su elección;

VI. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratase de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, lo inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena, y

VII. Tener preferentemente título de licenciado en derecho.

Más allá del acatamiento estricto de la pura legalidad, la labor encomendada a los Senadores para elegir a quien representará al pueblo en la defensa de sus derechos debe estar guiada también por una legalidad sustancial, es decir, por una legalidad que reconozca a los derechos fundamentales como aquellos legitimadores de su propia existencia. En este sentido, los parámetros en los que se encontraría el perfil del *ombudsman* no deben ser cubiertos únicamente de manera formal de acuerdo con las fracciones del artículo citado, sino tratando de desentrañar las razones por las cuales se establecieron de esa manera. La aplicación sustancial de la ley y la consulta con la sociedad civil son las únicas posibilidades que tiene el Senado para garantizar que aquella persona que elija como *ombudsman* sea la indicada.

³ Artículo 2 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 29 de junio de 1992.

A continuación se analizan algunas de las características principales con que debe contar el presidente de la CNDH con esta visión sustancial del derecho.

2.1 Independencia

Las fracciones IV y V del citado artículo 9 de la Ley de la CNDH tratan de asegurar que el futuro presidente de la Comisión Nacional no tenga vínculos directos ni con la administración pública ni con los partidos políticos, con el fin de garantizar su independencia efectiva.

La autonomía de la CNDH y la independencia de su presidente forman un binomio indisoluble y absolutamente necesario para garantizar la imparcialidad de sus resoluciones. Sin autonomía, el Organismo puede quedar supeditado a los designios de aquella autoridad a la que se encuentre vinculado; mientras que sin independencia, su presidente siempre estará dispuesto a rendirse frente a los poderes a los que sirva y de manera irremediable dejará la defensa de los derechos humanos atada a intereses ajenos.

Vale la pena estudiar las fracciones IV y V del artículo 9 de la Ley de la CNDH. La primera de ellas se refiere a aquellas personas que desempeñaron un cargo de dirección nacional o estatal en un partido político en el año anterior a la designación. Este principio es a todas luces indispensable para garantizar la independencia, sin embargo, es conveniente agregar que no sólo esos militantes podrían llevar a la institución protectora de los derechos humanos a estar supeditada a intereses políticos y partidistas, pues es lógico que dentro de un partido político se encuentren personas, no dirigentes, que dada la naturaleza de su participación en la vida partidista afectarían la independencia e imparcialidad del cargo. Antes de aceptar como candidato a un miembro de un partido político, es indispensable que la comisión del Senado, auxiliada por la sociedad civil, se aseguren de que su inclinación partidista no afectará el desempeño de su encargo. Sin embargo, preferentemente, los miembros activos de los partidos políticos no deberían ser candidatos para ocupar el cargo de *ombudsman*.

Lo mismo puede decirse de las personas a las que no se refiere la fracción V, pues nada garantiza que, aun cuando en el año anterior no hayan ocupado alguno de los cargos mencionados, no mantengan estrechas relaciones con el poder público que limitaría sus actividades como *ombudsman*.

Los Principios de París establecen 3 elementos básicos para garantizar la independencia de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos: la participación de la sociedad civil en el nombramiento de sus miembros; la autonomía presupuestaria y patrimonio propio, y la estabilidad en el mandato de sus miembros.⁴ Las últimas dos características no corresponden directamente al perfil del *ombudsman*, sino más bien se refieren al diseño de la institución protectora de derechos humanos. En el caso mexicano, la CNDH cuenta en su regulación con estas dos garantías de independencia.

⁴ Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos (Principios de París), octubre de 1991, adoptados por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en marzo de 1992 (resolución 1992/54) y por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1993 (resolución A/RES/48/143).

En cuanto a la participación de la sociedad civil, los Principios de Paris establecen:

La composición de la institución nacional y el nombramiento de sus miembros, por vía de elección o de otro modo, deberán ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales (de la sociedad civil) interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos, en particular mediante facultades que permitan lograr la cooperación eficaz o la participación de los representantes de:

- las organizaciones no gubernamentales competentes en la esfera de los derechos humanos y la lucha contra la discriminación racial, los sindicatos, las organizaciones socioprofesionales interesadas, en particular juristas, médicos, periodistas y personalidades científicas;
- las corrientes de pensamiento filosófico y religioso;
- los universitarios y especialistas calificados;
- el Parlamento;
- las administraciones (de incluirse, los representantes de las administraciones sólo participarán en los debates a título consultivo).

La vía más efectiva para asegurar la independencia del *ombudsman* en el momento de su elección es la garantía de que con su designación existirá una representación plural capaz de cooperar en las tareas de protección y promoción de los derechos humanos.

Al contar con el apoyo de los principales grupos de organizaciones no gubernamentales dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos, el nuevo *ombudsman* tendrá siempre la posibilidad de saber lo que verdaderamente está sucediendo en su ámbito territorial con las violaciones de derechos humanos. En efecto, la sociedad civil conoce de primera mano los problemas y también está fuertemente comprometida a ver resueltos los conflictos que encuentra.

El *ombudsman* representa, entonces a todos los grupos e individuos comprometidos con la defensa de los derechos humanos, por lo que en su elección el Senado tiene que asegurarse que efectivamente la mayoría de los intereses de la sociedad civil se encuentran representados por la persona propuesta. Cabe aclarar que no se trata de que obtenga el cargo aquél candidato que reúna al mayor número de ONG, sino que se debe verificar que los grupos que apoyan a una determinada persona sean aquellos que trabajan de manera seria y comprometida por la defensa de los derechos humanos.

El propio artículo 10 de la Ley de la CNDH establece la obligación para la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República de “realizar una amplia auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos públicos y privados promotores o defensores de los derechos humanos” para que con base en dicha auscultación se forme la terna de los candidatos a ocupar el cargo de presidente de la CNDH. Esto no debe ser visto como un simple trámite, pues como ya se señaló, es la sociedad civil la que, con su apoyo, garantiza la independencia del *ombudsman*, primero a manera de aval para su elección, y después como apoyo indispensable para lograr la efectiva defensa de los derechos humanos.

Además, cualquier característica partidista o política que represente alguno de los candidatos seguramente será puesta a la luz por esa sociedad participativa. Asimismo, se reviste de importancia la necesidad de que la Comisión Legislativa de Derechos Humanos del Senado de la República se asegure de la calidad de las organizaciones de la sociedad civil organizada que participen en el proceso de auscultación.

En resumen, el *ombudsman* debe ser una persona que por sí misma garantice la independencia de la institución que pretende presidir y que al mismo tiempo sea un símbolo de unión entre los diferentes sectores de la sociedad civil.

2.2 Experiencia en materia de derechos humanos

La fracción III del anteriormente citado artículo 9 de la Ley de la CNDH hace referencia a la experiencia en materia de derechos humanos que debe reunir el presidente de la Comisión Nacional. De manera ideal, el *ombudsman* debe ser reconocido por su dedicación en la defensa y promoción de los derechos humanos, avalado esto por las organizaciones que participen en el proceso de auscultación de los candidatos. Además, esa experiencia puede ser constatada por diferentes vías:

- a) Trabajo personal realizado en organismos públicos o privados defensores de derechos humanos;
- b) trabajo de defensa de derechos humanos realizado en forma independiente de cualquier organismo;
- c) publicaciones de trabajos propios sobre materias de derechos humanos (libros, revistas, artículos);
- d) elaboración, en forma individual o colectiva, de propuestas legislativas tendientes a mejorar la situación de los derechos humanos en nuestro país; e
- e) impartición de conferencias, clases y cursos en materia de derechos humanos.

Esta segunda característica esencial en el perfil de un *ombudsman* se encuentra íntimamente ligada con la labor que va a desempeñar. Un defensor de los derechos humanos no sólo está enterado de los problemas específicos que enfrentará como presidente de la CNDH, sino que también conoce los medios y las formas para tratar con las autoridades violadoras de los derechos y está sensibilizado con el sufrimiento de las víctimas.

2.3 Buena reputación

En párrafos anteriores se indica que de la fuerza moral que ostente el *ombudsman* dependerá, en mucho, el respeto que las autoridades le otorguen a las recomendaciones que emita, por ello es ineludible tocar el punto de la “buena reputación”.

Los parámetros de esa buena o mala reputación pueden variar de acuerdo a cada grupo social. Sin embargo, se puede considerar de manera objetiva que aquella persona que por sí misma garantice la independencia de la presidencia de la CNDH –en el sentido apuntado anteriormente– y que además tenga una experiencia reconocida en la defensa de los derechos humanos es, seguramente, considerada por la mayoría de los sectores sociales como una persona honesta con buena reputación.

Se pueden agregar otras características como el no ser influenciado por razones de conveniencia personal, que sus opiniones en materia de derechos humanos sean

arraigadas y no dependen de las circunstancias, y que la comunidad lo considere una persona capaz, preparada y con un alto nivel profesional. Estos últimos requisitos son ciertamente verificables en la medida que se realice un análisis de la trayectoria de los candidatos, no es un momento o una acción la que debe determinar la elección, sino los hechos realizados a lo largo de toda una vida. Es por esta misma razón, que sólo puede ser *ombudsman* aquel que ha cumplido treinta y cinco años al día de la elección.

2.4 Mayoría calificada

Para ser designado *ombudsman* se requieren los votos de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o de la Comisión Permanente, lo que efectivamente no se relaciona directamente con las características de los candidatos, pero es indispensable subrayar este punto pues sólo aquél candidato que logre el respaldo parlamentario amplio y que comprenda al mayor número de grupos posible, podrá ser *ombudsman*. En este sentido, el presidente de la CNDH debe contar con la confianza del más extenso grupo de fuerzas políticas y grupos sociales, pues trabajará al servicio de todos y no sólo de algunos.

2.5 Reelección

En el caso de un presidente de la CNDH que busque su reelección, además de considerar que otros candidatos no cubran de mejor manera el perfil al que hemos hecho referencia en los puntos anteriores, la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República debe analizar la gestión del *ombudsman* en funciones para integrarlo en nuevamente en una terna. En efecto, cuando un *ombudsman* pretende volver a ocupar el alto cargo para el que fue designado, tiene que evaluarse irremediablemente el trabajo que se ha efectuado, de forma sucinta mencionaremos algunos aspectos:

- a) Calidad en la atención brindada a las quejas,
- b) Calidad de las recomendaciones,
- c) Nivel de aceptación y cumplimiento de las recomendaciones,
- d) Ejercicio de las facultades que le otorga la ley,
- e) Prudencia y oportunidad de los llamados a las autoridades para exhortarlos al respeto a los derechos humanos,
- f) Señalamiento y puesta a la luz de los principales problemas de derechos humanos en el país,
- g) Colaboración con la sociedad civil para enfrentar las violaciones de derechos humanos,
- h) Propuestas de modificaciones y cambios legislativos y administrativos,
- i) Logros en la prevención de violaciones a los derechos humanos.
- j) Rendición de cuentas, y
- k) Acceso a la información y transparencia.

3. Conclusiones

A casi 15 años de la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si bien pueden reconocerse importantes avances tanto en el respeto a los derechos humanos como en materia de desarrollo institucional de los organismos públicos de derechos humanos en México, aún falta un gran trecho del camino para avanzar. El perfil del presidente de la CNDH marca la dirección que seguirá esta Institución en los siguientes cinco años, por ello, deben ponerse todos los esfuerzos de que disponen los miembros del Senado para garantizar que la persona que seleccionen sea aquella que dé un impulso fuerte y claro a la defensa de los derechos fundamentales.

Les corresponde a los representantes de la nación, a los señores senadores, continuar la consolidación del Estado democrático de derecho y esto no se logrará mientras no exista el reconocimiento de los derechos fundamentales como la base sólida que debe guiar toda actividad pública, quien garantiza esto, es el *ombudsman*.

En síntesis, aquél que sea elegido *ombudsman* tendrá sobre sí toda la carga de asegurar el respeto a los derechos humanos en un Estado fundado en ellos, es por esto que su perfil debe cumplir tan altos requerimientos como los aquí expuestos.