

Alternativas para consolidar la autonomía de los ombudsmán

MIGUEL SARRÉ Y ANTONIO LÓPEZ UGALDE

La reciente reforma del artículo 102 constitucional requiere ser complementada con cambios en la legislación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de sus similares en las entidades federativas y el Distrito Federal si verdaderamente se quiere avanzar hacia una efectiva protección a los derechos humanos por parte de los organismos públicos creados para tal propósito.

Reformas legislativas que se deben considerar por parte del Congreso de la Unión y de las legislaturas en las entidades federativas

Controles públicos y sociales

a) Impedir toda forma de subordinación de los ombudsmán a comisiones parlamentarias. Debe distinguirse entre la necesaria sujeción del ombudsmán a controles por parte de los poderes legislativos y la anulación de su autonomía. Esta última tiene lugar, cuando el órgano legislativo —o, peor aún, algunos de sus miembros— pretenden imponerle directrices o darle indicaciones. La contrapartida de la autonomía del ombudsmán es la facultad de los congresos y de sus comisiones legislativas para establecer sistemas ordinarios para su fiscalización y la obligación de estos organismos de proporcionarles información. El ombudsmán sin autonomía no es ombudsmán: la autonomía sin controles deviene en formas de corrupción.

Instaurar mecanismos que garanticen la responsabilidad social del ombudsmán, mediante la crítica de la opinión pública, así como el escrutinio y seguimiento de sus actividades. Obligar al ombudsmán al establecimiento de sistemas de información que den absoluta transparencia al origen y destino de la totalidad de sus recursos, incluyendo los ingresos que, por cualquier título, perciban sus integrantes.

b) Acceso de los ombudsmán a los medios. Conferir a los ombudsmán prerrogativas similares a las de los partidos políticos para el uso de los medios masivos de comunicación. Informes del ombudsmán. Regular el contenido de los informes anuales, de manera que éstos presenten claramente la relación entre las quejas recibidas y las causas que las originan y, en consecuencia, se propongan las medidas administrativas y los cambios legislativos pertinentes para modificar las condiciones estructurales que favorecen la violación a los derechos humanos, tal como corresponde a la naturaleza del ombudsmán, quien debe actuar decididamente ante la reiteración de tales actos.

Simultaneidad de los procedimientos de responsabilidad administrativa o penal y los de sustanciación de los casos por parte de los ombudsmán. Numerosas recomendaciones emitidas por el ombudsmán concluyen con la petición de que —después de meses o años de ocurridos los hechos— se inicie un procedimiento de responsabilidad administrativa o penal. Esta dilación, que sin duda favorece la impunidad, sugiere un profundo cambio en el sentido de:

Establecer que en el caso de quejas que hayan sido calificadas como presuntamente violatorias de derechos humanos, que puedan dar lugar a la responsabilidad administrativa o penal de los servidores públicos señalados como responsables, el ombudsmán, por con-

ducto de sus visitantes, formule inmediatamente la queja o denuncia correspondiente ante la autoridad competente.¹ La sustanciación de la responsabilidad administrativa o penal no se debe suspender con motivo de las investigaciones del ombudsman.

De esta forma se constituiría al organismo protector de los derechos humanos en coadyuvante de los ofendidos, a fin de que los procedimientos respectivos se sustancien desde luego ante la autoridad competente, de manera que para hacerlo no sea necesario esperar hasta la conclusión del procedimiento seguido por el ombudsman.

Lo anterior, sin perjuicio de que con independencia del resultado del procedimiento administrativo o la averiguación previa correspondiente, el organismo de derechos humanos analice el fondo del asunto y emita una recomendación referida a aspectos distintos a la responsabilidad de los servidores públicos y, en su caso, respecto a las dilaciones, omisiones o irregularidades en que hubiesen incurrido las autoridades encargadas de la sustanciación o integración de los expedientes de responsabilidad administrativa o de las averiguaciones previas.

En los casos en que se hubiere dado lugar a la consignación del servidor público ante los tribunales, el ombudsman podrá actuar como coadyuvante ex officio del ministerio público. La propuesta que aquí se plantea se opone a la práctica de algunos ombudsman de turnar las quejas a las autoridades señaladas como responsables a efecto de que éstas lleven a cabo las investigaciones, lo cual frecuentemente deriva en que los ofendidos sean citados e intimidados por los agentes de la autoridad, con la consiguiente impunidad y pérdida de confianza en el ombudsman. La coadyuvancia que se propone, en cambio, favorece que el ofendido reciba el apoyo necesario del ombudsman cuando sea indispensable que entre en relación con las autoridades, a fin de que se sostenga la acusación.

Disponer que en los casos en que el ombudsman ponga en conocimiento del Ministerio Público, por medio de una recomendación o de cualquier otra forma, hechos probablemente constitutivos de delito perseguibles de oficio, se tenga por formulada la denuncia correspondiente sin necesidad de que la misma sea ratificada.

e) Facultades del ombudsman para iniciar o coadyuvar en otros procedimientos y autorización a las autoridades administrativas para revocar sus propios actos. Legitimar expresamente al ombudsman (que siempre podrá actuar de oficio) para tutelar los intereses difusos, es decir, aquellos de personas que sin estar organizadas o asociadas, se ven vulneradas en su esfera jurídica en relación con problemas de orden general como la afectación del medio ambiente, al patrimonio artístico y cultural y al entorno urbano, así como por la prestación de bienes y servicios en general.

Otorgar legitimidad específica al ombudsman para que en ejercicio de su facultad constitucional de formular quejas, promueva ante las autoridades competentes la aplicación de sanciones a los titulares de licencias, concesiones o cualquier otra autorización similar, encuya explotación o aprovechamiento se contravengan disposiciones constitucionales en materia de garantías individuales y de derechos humanos.²

Prescribir que cuando las autoridades administrativas acepten una recomendación que implique la revocación de un acto previo emitido por ellas mismas, podrán revocar tales actos como una excepción al principio general de derecho administrativo que establece que las autoridades no podrán hacerlo.

Facultades de investigación del ombudsman. Ampliar las posibilidades de los ombudsman para pedir información a las autoridades. con el objeto de que puedan realizar estudios generales tendientes a promover los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas

y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de ellos redunden en una mejor protección de los derechos humanos, sin necesidad de que medie una queja individual para ello.

Intervención de los órganos legislativos en caso de obstrucción al ombudsman en el ejercicio de sus atribuciones y en el cumplimiento de las recomendaciones.

Extender la facultad que ha sido propuesta en algunas de las iniciativas de reforma a la Ley de la CNDH, consistente en que el órgano legislativo cite a los funcionarios que no acepten las recomendaciones, a aquellos que sí las aceptan, pero no las cumplen o su atención es insatisfactoria, así como a quienes obstruyen la labor de la CNDH.

Determinar que los servidores públicos destinatarios de las recomendaciones, o sus subordinados, podrán ser llamados por el pleno de la Cámara correspondiente o por las comisiones, de manera que se puedan analizar los casos con detalle y tiempo, ya que de lo contrario, dado lo complejo que resulta realizar una comparecencia ante el pleno, la figura podría caer en desuso. Convendrá establecer asimismo, que el ombudsman, por sí o por medio de sus visitadores generales o adjuntos, podrá participar en las audiencias respectivas.

Dotar de facultades a la CNDH para hacer comparecer a autoridades, a fin de que proporcionen información relacionada con sus investigaciones

Medidas constitucionales, estatutarias y legales que deben ponderarse por las legislaturas de las entidades federativas y del Distrito Federal

a) Cambios orgánicos. Dotar de rango constitucional o estatutario a las disposiciones que crean el ombudsman local y lo regulan en su estructura básica y competencia.

Modificar los procedimientos de selección del titular y de los consejeros; su duración en el cargo y su ratificación.

Señalar entre los requisitos para ocupar el cargo de ombudsman el no haber ocupado un puesto público remunerado en el año inmediato anterior a la designación, así como el impedimento por el mismo periodo para desempeñar cargos públicos después de haber concluido su función en el organismo de derechos humanos respectivo.

Establecer como impedimento para ser nombrado miembro del consejo el desempeñar los cargos y actividades que les impidan cumplir sus obligaciones o que afecten su independencia o imparcialidad, así como el carácter apartidista del ombudsman.

Aspectos de competencia. Determinar constitucional o estatutariamente que el ombudsman podrá conocer de quejas por actos administrativos de los poderes judiciales locales (la prohibición que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos respecto al Poder Judicial de la Federación no implica que los poderes judiciales de los estados no deban ser objeto de control por parte de los ombudsman locales).

Nuevas atribuciones del ombudsman. Conferir facultades a los organismos para iniciar leyes en materias estrictamente vinculadas con el marco jurídico de protección a los derechos humanos.

Otorgar la facultad a los ombudsman para acudir ante los organismos del Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos de los que México forma parte, cuando mediante la intervención de la CNDH no se hubiese dado satisfacción a los motivos de la queja de la que hubiere conocido inicialmente el organismo local. Igualmente,

establecer la misma atribución para el caso de quejas que el organismo local hubiese turnado al organismo nacional, por tratarse de actos de competencia federal.

Reglas para resolver conflictos entre las leyes que regulan a los ombudsmen locales y otras normas. Definir en las constituciones locales que las normas que confieren al ombudsman facultades de inspección, de citar a servidores públicos, solicitarles informes y, en general, todas las atribuciones que tiene conferidas para investigar las quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos, se aplicarán por encima de las normas ordinarias que dispusieren lo contrario, aun cuando éstas fuesen especiales o posteriores.

Reparación del daño. Prescribir de manera similar a lo establecido en la legislación federal, que las recomendaciones sobre reparación del daño a víctimas de violaciones a los derechos humanos, una vez aceptadas por las autoridades destinatarias, autorizan a éstas a realizar el pago correspondiente, sin necesidad de que exista sentencia que condene al Estado a dicho pago. De esta forma se superará la objeción legalista en el sentido de que las autoridades podrían incurrir en responsabilidad si realizan erogaciones para cubrir la reparación del daño sin haber sido condenadas a ello por una autoridad judicial.

Determinar la obligación para el ombudsman de hacer las consideraciones necesarias sobre la procedencia de la reparación del daño a las víctimas de violaciones a los derechos humanos y, en su caso, formular las recomendaciones específicas que procedan.

Perspectivas de los ombudsmen mexicanos

El fortalecimiento orgánico del ombudsman mexicano, permitirá sin duda una mejor protección de los derechos humanos. Las causas que dieron lugar a la incorporación de esta figura al orden jurídico mexicano siguen vigentes y demandan el compromiso claro de las autoridades, particularmente cuando las violaciones tienen un carácter sistemático.

Pese al avance que implica la reciente reforma constitucional, debe dejarse en claro que para que el ombudsman pueda proteger eficazmente los derechos fundamentales de las personas, se requiere rediseñar las piezas fundamentales del sistema de justicia —mediante la instauración de un sistema de enjuiciamiento penal de corte plenamente acusatorio—, del sistema penitenciario —mediante su incorporación plena al régimen constitucional de garantías y la separación entre las facultades administrativas y jurisdiccionales—, y del sistema de seguridad pública —a partir del rescate de la confianza ciudadana en la policía. En efecto, de la misma manera en que la política social está condicionada por la política económica, el alcance de la protección a los derechos humanos fundamentales —como la libertad y la integridad personales— queda definido por los modelos de justicia penal y de política criminal que se adopten.

El ombudsman, por otra parte, debe ser un complemento y no un sustituto de los medios jurisdiccionales de protección a los derechos humanos. La garantía de la jurisdicción debe ser la garantía de garantías. La protección judicial debe abarcar no sólo los derechos individuales —al reducir la distancia entre los derechos formalmente consagrados y la realidad en su aplicación— sino los derechos sociales —al reducir los espacios de discrecionalidad y al dar transparencia a su satisfacción de acuerdo con los principios constitucionales de honradez, imparcialidad, eficiencia, lealtad y legalidad.

El ombudsman en los países democráticos se compone de una estructura reducida y calificada, puesto que los sistemas funcionan razonablemente en lo general. No se necesita hacer crecer a los ombudsmen hasta convertirlos en enormes estructuras burocráticas; más

bien se requiere atender a fondo las causas que generan violaciones a los derechos humanos.

La genuina autonomía parte de la opción eticopolítica de quienes personifiquen al ombudsman. Como lo dice Luigi Ferrajoli: "la imparcialidad, más allá de las garantías institucionales, es un hábito intelectual y moral"

Miguel Sarré es primer ombudsman en la vida pública de México (Aguascalientes 1988-1990) y tercer visitador general de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en el periodo 1993-1996. Profesor-investigador del Departamento de Derecho del ITAM. Antonio López Ugalde es investigador de la Fundación Rafael Preciado Hernández, AC.

Notas

1 El apartado B del artículo 102 constitucional establece que además de las recomendaciones, los organismos respectivos formularán denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Es con base en esta atribución, poco ejercitada, que se propone que el ombudsman se constituya en denunciante y quejoso.

2 De esa forma, el ombudsman contaría con la legitimación procesal activa para solicitar la aplicación de sanciones administrativas si se utilizasen los medios electrónicos de comunicación para transmitir mensajes contrarios a las normas constitucionales, como sería el caso de un comentarista que atribuyera la inseguridad ciudadana a los jueces por el hecho mismo de respetar las garantías individuales de las personas procesadas. De igual manera, se podría promover la aplicación de sanciones a las escuelas cuya currícula se oponga a los valores educativos que establece el artículo 3° constitucional como, por ejemplo, mediante la promoción a favor del racismo o la intolerancia religiosa.

Competitividad electoral

Competitividad electoral

Regionalización del voto por partido político

EL ANÁLISIS de la competitividad electoral revela la presencia de los tres partidos más importantes a lo largo y ancho del territorio nacional, el grado de influencia de cada uno por entidad federativa, y una fotografía del país donde pueden apreciarse tres grandes zonas: el norte, con la presencia del PRI-PAN; el centro, donde existe mayor población y actividad económica, y el sur, repartido entre PRI Y PRD, que se caracteriza por su baja concentración de la riqueza y zonas de población más dispersas, con predominio de las rurales.

REGIONALIZACIÓN DEL VOTO DEL PAN



REGIONALIZACIÓN DEL VOTO DEL PRI



REGIONALIZACIÓN DEL VOTO DEL PRD



Fuente: División de Estudios Económicos y Sociales de Banacci.

