

T2_CRV-IX-02-16

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

CONGRESO REDIPAL VIRTUAL IX

*Red de Investigadores Parlamentarios en Línea
Marzo-septiembre 2016*

Ponencia presentada por

Mtro. Jorge Cajiga Calderón

“LEGISLACIÓN PENDIENTE EN MATERIA DE AVANCES Y OMISIÓN LEGISLATIVA EN LOS DERECHOS HUMANOS: NI UN PASO ATRÁS”

Abril 2016

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

LEGISLACIÓN PENDIENTE EN MATERIA DE AVANCES Y OMISIÓN LEGISLATIVA EN LOS DERECHOS HUMANOS: NI UN PASO ATRÁS.

Mtro. Jorge Cajiga Calderón 1

RESUMEN

La presente ponencia consiste en profundizar un tema tan importante y tan cuestionado, como es el de la protección de los Derechos Humanos en México a través de Organismos Públicos Autónomos, que al paso de los años han ido perdiendo eficacia, publicidad e independencia, tal y como se da en la mayoría de los interesados en el tema y seguimiento de estas instancias creadas en los inicios de los años noventa.

Desafortunadamente Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha ido perdiendo fuerza a los ya casi 25 años de su formación, por lo que es necesario reflexionar acerca del importante papel que juega en nuestra moderna sociedad con el fin de que estos temas vuelvan a ser incluido dentro de los temas prioritarios en la agenda nacional.

1 Miembro de la REDIPAL. Maestro en Derecho, especialista en Derechos Humanos. Presidente de PROEZA, A. C., Naucalpan de Juárez, Estado de México, México. Correo electrónico: Correo electrónico: sujeyvillar@gmail.com

En la actualidad, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante CNDH) tiene como objetivo principal la de proteger, observar, promover, estudiar y divulgar los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano. No obstante el no poder analizar asuntos electorales, laborales ni jurisdiccionales, este mandato permite abordar temas urgentes referentes a problemas de derechos humanos en México.

La CNDH, dentro de sus funciones sólo externa su opinión en su carácter de mediadora o de amigable componedora o expide una Recomendación, en su carácter de Ombudsman, después de haber realizado una investigación y valorado suficientemente las pruebas, para que, con absoluta seriedad, externé si en su opinión se ha violado o no algún derecho humano. Por ningún motivo, la CNDH es vía idónea para que alguien pretenda alcanzar impunidad. Al contrario, la Comisión viene a reforzar el orden jurídico en cuanto lo que exige es el cumplimiento de la ley, y por ello si alguna autoridad o servidor público ha violado un derecho, y la Comisión tiene la certeza de ello, éste debe repararse y castigarse al responsable.

La actuación de los Organismos Públicos protectores de los Derechos Humanos, ya sea a nivel nacional o en las Entidades Federativas no crea ni auspicia ningún problema político, y si éste se presenta durante su intervención, el mismo se origina por la violación del derecho humano, la indignación que ello causa a la sociedad y el reclamo social de seguridad y de justicia. En consecuencia, ante la falta de aplicación de la ley, la Comisión Nacional no debe detenerse frente al argumento de que esa aplicación puede causar un problema político.

Por ejemplo, si analizamos la historia de este Organismo Público, debemos recordar que se creó a la Comisión Nacional como una especie de Ombudsman, pero además se le dotó de funciones que generalmente no tienen estos organismos, como la difusión, la divulgación, la capacitación y el fortalecimiento de la cultura de los Derechos Humanos; vinculando al nuevo organismo estrechamente con la sociedad al constituirse un Consejo integrado por diez personalidades respetadas en México por su independencia de criterio, honestidad y trayectoria profesional.

En 1993 el nuevo marco jurídico de la Comisión se completaba con la reciente entrada en vigor del Reglamento de la Ley. Asimismo, empezaba a formarse el nuevo Sistema Nacional

de Protección No Jurisdiccional de los Derechos Humanos. De los 32 Organismos del Sistema, para mediados de ese año ya estaban en funcionamiento 26. La creación de las Comisiones Estatales modificó de manera importante nuestras modalidades de funcionamiento. En este momento se estaba dando origen al Sistema de Ombudsman más grande del mundo.

No fue sino hasta el 13 de septiembre de 1999 apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto mediante el cual se reformaba el apartado B del artículo 102 constitucional, o sea el relativo al Sistema No Jurisdiccional de Protección y Defensa de los Derechos Humanos en nuestro país, y de una manera preponderante otorgándole autonomía constitucional al Organismo Federal que encabezaba dicho Sistema, es decir, la CNDH, particularmente en tres aspectos: definición del mismo como Organismo Autónomo (párrafo cuarto) y modos de designación de los miembros de su Consejo Consultivo y de su Presidente.

En cuanto a su trabajo en la protección de los derechos humanos podemos ver que en un inicio trabajo con mucho ímpetu al documentar la masacre de Aguas Blancas, en la cual 17 personas murieron y muchas otras resultaron heridas como consecuencia de una intervención policial. De igual forma, en 1996, la CNDH documentó la detención ilegal, tortura y ejecución extrajudicial de Reyes Penagos Martínez en Chiapas, lo cual sentó las bases para iniciar una causa penal contra los responsables.

En el 2001, la CNDH promovió algunas iniciativas positivas que demuestran que puede jugar un papel importante en la documentación de violaciones de derechos humanos al elaborar un informe detallado que documentaba las “desapariciones” durante la “guerra sucia” de México, que fue el punto de partida para la creación de una fiscalía especial para impulsar que se juzgaran estos delito. Sin embargo, estos avances se ven quebrantados por la actitud de la CNDH, que ha fallado constantemente al no adoptar medidas específicas para asegurarse que las autoridades gubernamentales implementen sus recomendaciones y que las víctimas tengan acceso a los recursos que el derecho mexicano y el derecho internacional les garantizan.

Recordemos, que el objetivo principal de la CNDH es el de garantizar que México cumpla con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Pero por el

contrario, sus fallas son constantes y por lo general tiende a no impulsar la implementación de sus recomendaciones. Sus funcionarios justifican estas omisiones invocando supuestas limitaciones al mandato de la institución. Aunque, analizando su marco normativo y sus prácticas específicas, es evidente que las limitaciones a las que apelan estos funcionarios son, a menudo, autoimpuestas.

Desde finales del año 2000, la CNDH cuenta con la facultad de formular “recomendaciones generales” relativas a prácticas sistémicas y normas jurídicas que desmejoran las protecciones de los derechos humanos. Y, a partir del 2006, tiene la facultad de cuestionar ante la Suprema Corte la constitucionalidad de las leyes federales y estatales que violan los estándares de derechos humanos consagrados en la Constitución de México.

A pesar de esto, los funcionarios de la CNDH interpretan este mandato de una forma muy limitada. Argumentan que, dado que la Constitución de México y la Ley de la CNDH solo los habilitan a actuar ante violaciones de los derechos humanos “que ampara el orden jurídico mexicano”, no pueden emprender la defensa de aquellos derechos que no están explícitamente establecidos en la Constitución o en las leyes mexicanas.

Sin embargo, uno de los principios más importantes que la CNDH debería defender es que el “orden jurídico mexicano” incluye las obligaciones del Estado conforme al derecho internacional.

En el ámbito del Ombudsman, la CNDH no sólo fue Miembro del Consejo Directivo del Instituto Internacional del Ombudsman, sino que en 1995 se logró incorporar a otros 32 Ombudsman mexicanos como miembros con derecho a voto.

Ante la pasividad de este Organismo Protector de los Derechos Humanos, instancias internacionales como la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos han venido observando con preocupación la situación de derechos humanos en México que en los últimos años se ha manifestado en mayores denuncias de desapariciones y desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y tortura, así como el recrudecimiento de la inseguridad ciudadana, la falta de acceso a la justicia e impunidad, y la afectación particular a periodistas, defensores y defensoras de derechos humanos y otros grupos especialmente

afectados por el contexto de violencia en el país como las personas en situación de pobreza y/o en zonas marginadas, entre otros.

Conjuntamente, varias organizaciones de la sociedad civil, la CNDH, la CIDH y la Corte Interamericana han manifestado, por poner un ejemplo, que el tipo penal de desaparición forzada contenido actualmente en el artículo 215-A del Código Penal Federal desde el 1 de junio de 2001 no es acorde con los estándares internacionales en derechos humanos.

A pesar de esta observación, la CNDH reporta haber emitido 11 recomendaciones por desaparición forzada entre 2006 y 2015, las cuales involucran a 37 víctimas, dirigidas a las autoridades federales, autoridades estatales y autoridades municipales. Es por ello que la CNDH requirió una serie de medidas destinadas a atender a los familiares de las víctimas como otorgar garantías de no repetición, la creación de una fiscalía especial para atender estos hechos y la reparación de los daños y perjuicios ocasionados a las víctimas sobrevivientes y sus familiares.

En Audiencia Pública ante la CIDH en 2013, la entonces Sub Secretaria de Derechos Humanos indicó que al aceptar la recomendación 26/2001 de la CNDH, el Estado aceptó la responsabilidad de los hechos así como en los actos de disculpas públicas en el caso Rosendo Radilla Pacheco ante la Corte Interamericana. Indudablemente, en el caso Rosendo Radilla Pacheco, la Corte Interamericana emitió una sentencia en el 2009 en contra del Estado mexicano por su desaparición forzada ocurrida en el 1974.

Como resultado de la recomendación de la CNDH se creó la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP), que dejó de funcionar en 2006, quedando los casos en total impunidad. De igual forma, en marzo de 2012 se creó la Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero (COMVERDAD) con el objeto de investigar las violaciones a los derechos humanos ocurridas entre 1969 y 1979, en el Estado de Guerrero. A pesar de los obstáculos enfrentados para cumplir con su mandato, el 15 de octubre de 2014 la COMVERDAD emitió su informe final con conclusiones y recomendaciones.

Por último en el mes de octubre de 2014 la CNDH emitió la Recomendación 51/2014, en la que determinó la existencia de elementos para creer que efectivos militares privaron

arbitrariamente de la vida a 15 personas que se encontraban ya rendidas en Tlatlaya, luego de un enfrentamiento que duró de 5 a 10 minutos.

Asimismo, las mujeres sobrevivientes habrían sido víctimas de tortura, malos tratos e intimidación de carácter sexual para auto-inculparse como integrantes de la organización delictiva y para que no hablaran de lo que vieron. Hechos que han sido atendidos e investigados por Organismos Internacionales, que han visto a la CNDH en un simple observador de las situaciones aquí comentadas.

Numerosas organizaciones de la sociedad civil señalan que en el periodo de 2004 a 2014, se interpusieron ante la CNDH un total de 58.381 quejas por detenciones arbitrarias; de las cuales alrededor de 17.000 incluirían también alegaciones respecto a torturas y malos tratos, sin que haya existido alguna respuesta efectiva por parte de este Organismo protector de sus derechos, puesto que en respuesta, la CNDH habría emitido 256 recomendaciones por tortura y 442 recomendaciones por tratos crueles, inhumanos o degradantes.

La CNDH tiene un registro de denuncias por tortura y malos tratos, entre enero de 2012 a enero de 2015 que asciende a 2.904 por actos denunciados como tortura y, 6.811 actos denunciados como tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes. De acuerdo a declaraciones realizadas por el Presidente de la CNDH, Luis Raúl González Pérez, ante el Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas en Ginebra, Suiza, en febrero de 2016 refiere que en México los derechos humanos enfrentan una etapa crítica y desafiante, pues pese su reconocimiento con la reforma constitucional de 2011, “los hechos evidencian la falta de congruencia entre lo dispuesto por las normas y la realidad”.

En el marco del XLI Congreso Nacional Ordinario de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos, celebrado en el 2014 las Comisiones, Procuradurías y Defensorías de Derechos Humanos integrantes de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos, ratificaron su compromiso de acción para lograr que en la sociedad mexicana se construya una auténtica cultura de protección y respeto a los derechos humanos.

En este esfuerzo, para que los Organismos Públicos protectores de los Derechos Humanos recuperen el prestigio perdido en los últimos años, refrendaron su compromiso de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos en México. Desafortunadamente han sido varios los intentos de estas organizaciones a fin de generar conciencia y tratar de unirse con la sociedad para llevar a cabo una verdadera transformación en materia de derechos fundamentales.

Para ello es necesario que la CNDH y sus similares en los Estados, intensifiquen las acciones realizadas, para erradicar los anacronismos enraizados como dogmas en algunos servidores públicos y grupos sociales, partiendo de que los derechos fundamentales no son un simple ornato de la modernidad política, sino la mejor garantía de un desarrollo con bienestar y paz social.

A nivel internacional, en 1995 se conformó la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO), como una asociación de Ombudsman, Defensorías del Pueblo, Procuradores, Proveedores, Raonadores (Razonador) y Comisiones Públicas de Derechos Humanos, con la finalidad de establecerse como un foro para la cooperación, el intercambio de experiencias, la promoción, difusión y el fortalecimiento de la institución del Ombudsman en las regiones geográficas de su jurisdicción.

Actualmente, la Federación Iberoamericana del Ombudsman ha elaborado un manual de Reglas Mínimas de Cooperación Internacional y de las Redes al Estatuto de la Federación, la cual acatan las 103 instituciones de Ombudsman miembros, que a continuación se enlistan:

- 20 Instituciones de Ombudsman Nacionales;
- 41 Instituciones de Ombudsman locales de Argentina;
- 9 Instituciones de Ombudsman locales de España;
- 32 Instituciones de Ombudsman locales de México;
- 1 Institución de Ombudsman local de Uruguay.

Este Organismo Internacional fue el que en el mes de marzo de 2008 hizo un pronunciamiento en apoyo a la CNDH, por una supuesta campaña de desprestigio emprendida a nivel internacional por Human Rights Watch.

Toda esta campaña de desprestigio surge precisamente a la salida de José Luis Soberanes como titular de la CNDH y la llegada de su sucesor Raúl Plascencia Villanueva. De acuerdo con el Centro de Investigación y Docencia Económicas, de 2009 a 2013 se presentaron 8 mil 700 quejas al año ante la CNDH y de éstas sólo uno por ciento terminó en una recomendación. La misma situación se repite en los Organismos locales.

En casos recientes de posibles restricciones a los derechos humanos mediante instrumentos legales, la CNDH no ha ejercido acciones de inconstitucionalidad para frenar leyes que atentan contra la protesta social, acusaron diversas organizaciones. Considero que a pesar de las fallas en la cabeza, tanto en la CNDH como en los organismos locales, los Organismos Públicos protectores de los Derechos Humanos requieren de verdaderos líderes que estén dispuestos a trabajar para impedir que se sigan violando los derechos humanos, que tenga las habilidades para hacer una reingeniería tanto de la propia CNDH como de sus organismos locales y recobrar la misión original en cada dependencia.

La tarea es convertirla en lo que era su misión original: instituciones que garanticen la defensa de los derechos humanos en beneficio de quienes ven violados esos derechos, o de los familiares de quienes vieron violados sus derechos, e incluso desaparecieron o perdieron la vida.

México vive una situación difícil en materia de derechos humanos; como nunca en la historia del país se había enfrentado la necesidad de vivir la cultura de los derechos humanos como parte del Estado de derecho que debe prevalecer en las relaciones sociales de la nación, por tanto es importante no detenerse en la búsqueda sistemática de herramientas que permitan llevar a cabo la protección eficaz de los derechos humanos.

El funcionamiento y características de una comisión de derechos humanos debe atender a estándares internacionales que permitan su autonomía y eficacia.

Estamos ante la posibilidad de relanzar el movimiento de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, regresando a los principios básicos con los que en un inicio trabajó la CNDH y que por lo aquí expuesto, se han perdido en el camino, aunado al reforzamiento constitucional que ha tenido para el cumplimiento de su encomienda.

Por último es importante resaltar la importancia de que la CNDH (CNDH), así como los Organismos Públicos Estatales Protectores de los Derechos Humanos vuelvan a construir una cultura de respeto a la dignidad humana y a los derechos inherentes a la misma y recuperar el respaldo social por sus labores de protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos, y por su actitud de abierta oposición a cualquier forma de abuso de poder.

Recordemos que la CNDH no se agota en el pronunciamiento de recomendaciones, cuenta con otras herramientas que han sido poco utilizadas en los últimos años y que podrían ser mejor aprovechadas en adelante. Destaca la facultad del ombudsman para denunciar hechos delictivos; presentar propuestas de reforma al Congreso, actuar de oficio, aplicar medidas cautelares y reparar el daño.

Hay muchas voces que reclaman que la razón del limitado impacto de la CNDH radica en sus propias políticas y prácticas. La CNDH no ha ejercido plenamente su amplio mandato ni maximizado el uso de sus cuantiosos recursos. Una y otra vez, la CNDH no impulsa a las instituciones del Estado a reparar los abusos que ha documentado, no promueve las reformas necesarias para prevenir abusos futuros, no se opone a leyes, políticas y prácticas abusivas y contrarias a estándares internacionales de derechos humanos, no entrega ni difunde información que posee sobre casos de derechos humanos y no siempre se relaciona constructivamente con actores claves que buscan promover el progreso de los derechos humanos en México. Es por tal motivo que debemos vigilar que los Organismos Protectores de Derechos Humanos cumplan con sus atribuciones y que las leyes le den mayores facultades para que no exista excusa de su ineficacia.

CONCLUSIONES

Hoy día se vive en México, una de las etapas más críticas y desafiantes en materia de Derechos Humanos. La impunidad que como sociedad percibimos y los altos índices de violencia, ocasionan que los derechos humanos sean vistos más como una situación discursiva o teórica que como un aspecto práctico y real, lo que provoca se cuestionen a las instituciones públicas, así como a los avances generados en la última década.

Aunque parezca reiterativo, en nuestro país la confianza en las instituciones públicas ha venido en detrimento, no sólo en el caso de la CNDH sino en casi todas aquellas en donde la percepción ha venido a la baja por la población en general. La percepción ciudadana sobre el respeto a los derechos humanos "no es coincidente" con el punto de vista de los expertos o de organizaciones dedicadas a la defensa y promoción de esas garantías.

El respeto a los derechos humanos y el cumplimiento del Estado de derecho hacen que un gobierno sea más aceptado y, por ende, se le vea como legítimo. Sus avances en la protección a los derechos de los ciudadanos son fundamentales para el desarrollo del Estado de derecho.

Por otra parte y en relación con la cultura de la legalidad en México, ésta se basa en la diferencia aceptada por los gobernados entre la normatividad jurídica y las prácticas políticas reales, lo que contribuye a una cultura de la permisividad, la aceptación y la complicidad de los gobernados con los gobernantes, y la discrecionalidad. En materia de cultura de la legalidad, sigue vigente la vieja tradición de negociar políticamente la ley, de la ley como un referente de la negociación o la presión, y esto ha llegado a contaminar a instituciones como la CNDH o sus similares en los Estados.

La CNDH debe convertirse en un aliado permanente de las organizaciones de la sociedad civil, además de plantear que las recomendaciones que emita el organismo a una autoridad "tengan un seguimiento y un efecto útil".

La defensa institucional de los derechos humanos no sólo tiene que hacerse en las comisiones públicas en la materia, sino que debe extenderse a las instituciones de procuración de justicia, de seguridad, Transparencia, Marina y al Ejército.

Se ha dicho en varios foros que México tiene el sistema mundial más grande de protección de los derechos humanos, pero también de los más ineficientes, principalmente porque los organismos públicos en las entidades federativas están subordinados a los gobernadores y porque, a nivel federal, mientras no se toque al Ejecutivo no pasa nada. De igual forma debe abrirse a los ciudadanos y con un soporte al estilo de los mecanismos internacionales.

Es por eso que no debemos de claudicar en el esfuerzo para que la CNDH cuente con un ejercicio efectivo de su autonomía y facultades constitucionales legales. También es

importante realizar una revisión integral de contenidos, fines y alcances de los programas específicos que lleva a cabo la CNDH, a fin de fortalecerlos con indicadores confiables que permitan regular su actuación.

Y entre los puntos más importantes es regularizar su manual de procedimiento, a fin de establecer criterios claros en los procedimientos de conciliación y elaboración de Recomendaciones.

Se ha estancado, debemos avanzar, pero por ningún motivo, dar un paso atrás.

FUENTES DE CONSULTA

Pablo Escudero Morales José Galindo Rodríguez; Transparencia y rendición de cuentas en la CNDH, así como su función transversal de control en la administración pública, CNDH, 2007

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2016.

Decreto Constitucional, Ley y Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2016.

Webgrafía

<http://www.cndh.org.mx/Gacetas>

<https://www.hrw.org/es/report/2008/02/12/la-comision-nacional-de-los-derechos-humanos-de-mexico/una-evaluacion-critica>

<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>

http://www.senado.gob.mx/comisiones/derechos_humanos/docs/cndh_eleccion/LRGP.pdf

<http://www.cdhezac.org.mx/pdfbiblio/8.pdf>