

Morelos

Ombudsperson, Prospectiva

Raúl Israel Hernández Cruz
Presidente de la Comisión de Derechos
Humanos del Estado de Morelos

Sumario: Introducción. Reseña Histórico-Jurídica CDHEM. La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos. Acerca de los Derechos Humanos. Obligación de Protección. El papel del *Ombudsperson*. Hacia una mejor defensa de los derechos humanos.

INTRODUCCIÓN

En cada país existen varios instrumentos jurídicos para proteger los Derechos Humanos, y los *Ombudsperson*, —también denominados en México—, organismos no jurisdiccionales de protección y promoción de derechos humanos, no pueden ser sustituidos; toda vez que son un complemento, un apoyo, un auxilio e implican una aspiración de respeto.

Los Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH) nacieron en un contexto nacional de profundas transformaciones en el sistema político y económico del país. A partir de la creación de estos organismos se aceleró el ritmo de reformas constitucionales y legales en-

caminadas al fortalecimiento de los mismos, tanto en lo interno como en lo externo.

El contexto político y social adquiere relevancia sustancial en los temas que involucran una defensa efectiva de los derechos humanos, aunado al capital humano y los recursos que se destinen para tal fin, la voluntad política trasciende por que conlleva un mensaje claro a la sociedad, —el del respeto—, no solo de los derechos humanos, también el que exige la propia Constitución y el Marco Normativo Internacional al que se ha adscrito el Estado mexicano, que deriva en el actuar de quienes se desempeñan en las instituciones, dependencias y organismos que comprenden el aparato gubernamental.

Es así que convergen lo normativo, lo político y lo social para la construcción de un Estado mexicano que aspira, no solo al reconocimiento de las prerrogativas ya plasmadas en estatutos técnicos instrumentales que reconocen y garantizan los derechos humanos, es una obligación adquirida a la luz de los compromisos internacionales que posibilita a los ciudadanos acercarse a una calidad de vida digna, lo anterior encuentra íntima relación con el propósito de garantía, el cual se ha clarificado como el medio idóneo para el ejercicio efectivo de todos los derechos, por lo que resulta indispensable que los organismos protectores de derechos humanos encuentren su fuerza, no solo en el marco normativo, sino también en la voluntad de quienes estén al frente de los Poderes, particularmente del Ejecutivo y del Legislativo, los que en apego a una nueva visión de compromiso social actúen objetiva e imparcial pero predominantemente legal en una búsqueda hacia la paz social y la armonía.

Un Estado mexicano sin organismos autónomos que protejan los derechos humanos, es impensable, razones sobran para justificar la vida, permanencia y operatividad, sin duda alguna el Estado debe potencializar sus facultades, toda vez que su credibilidad se encuentra en un alto estándar de aceptación social, es ahí donde la figura del *Ombudsperson* cobra singular relevancia detonada por la autonomía que

permite apertura en sus actividades que inequívocamente se dirigen hacia los más vulnerables.

147

Morelos

RESEÑA HISTÓRICO-JURÍDICA CDHEM

Es de suma importancia plasmar la evolución que ha tenido la CDHEM desde, su origen hasta la actualidad, resaltando que al ser un órgano del Estado con una base constitucional en el artículo 102 apartado B, se debe a una regulación normativa la cual se presenta de manera cronológica a continuación.

Fue en el periodo 1988-1994 cuando el entonces Antonio Rivapalacio López, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Morelos, quien de acuerdo con los documentos históricos inicia formalmente los antecedentes de la Comisión de Derechos del Estado de Morelos, al hacer uso de las facultades conferidas por el artículo 70 fracciones XIII y XVII de la Constitución Política Local de 1917,¹ surgen los primeros lineamientos y por lo que el 5 de abril de 1989, se crea por decreto gubernamental² publicado el 22 de junio de 1992, dicha Comisión, estipulando su objeto, atribuciones, integración y funcionamiento.

Al mostrar cuáles son las atribuciones de la entonces CEDH, se plantean ya los límites de su competencia y sus alcances planteando parámetros de eficiencia o en su caso de la necesidad de implementar acciones para su mejoramiento.

En fechas posteriores se emite una reforma que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos, conforme a lo publicado en

¹ Este apartado de la Constitución local establece las Facultades, Obligaciones y Restricciones del Gobernador.

² *Periódico Oficial "Tierra y Libertad"*, 5 de abril de 1988, Gobierno del Estado de Morelos.

el *Periódico Oficial “Tierra y Libertad”*, núm. 403, de fecha 09/02/2000, la cuadragésima séptima Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Morelos, esta reforma crea el Organismo, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 40 fracción II y 85-C de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, cuya Ley está integrada por 52 artículos y 3 transitorios, los cuales están desarrollados en seis títulos. Más tarde se publica el Reglamento Interno en el *Periódico Oficial “Tierra y Libertad”*, núm. 4071, segunda sección, del 23 de agosto de 2000 que consta de 89 artículos, dos transitorios y cinco títulos.

El 21 de febrero de 2007, se publicó en el *Periódico Oficial “Tierra y Libertad”*, la reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, en las fracciones XXXII y XXXVII del artículo 40 de la CPELMS, así como la adición del artículo 23-B a dicho ordenamiento y se deroga el capítulo VI, denominado “De la Protección de los Derechos Humanos” del Título Cuarto y el artículo 85-C del Ordenamiento, siendo esta la última modificación a la base legal de la Comisión la cual se encuentra en vigor.

En esta reforma se estableció que este órgano formulará recomendaciones públicas, autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas y no será competente tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales, ni en consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y de la legislación reglamentaria.

La CDHEM se conforma por un Presidente, que será la máxima autoridad del Organismo, y un Consejo Consultivo, integrado por seis consejeros con carácter honorífico, además del Presidente, no podrán desempeñar ningún cargo o comisión como servidores públicos. Serán electos por el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los miembros del Congreso y durarán en su cargo tres años.

En la sesión ordinaria celebrada de 16 de agosto de 2007, el Consejo Consultivo aprobó el Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos, por unanimidad de votos en lo general, según se publicó el 29 de agosto de ese mismo año, en el *Periódico Oficial "Tierra y Libertad"*, núm. 4553.

El Reglamento Interno de 2007, estableció por primera vez un Órgano Interno de Control y Planeación adscrito a la Secretaría Ejecutiva, cuyo objetivo era el de coadyuvar con esa área del Organismo, para atender principalmente tres aspectos propios de la Secretaría Ejecutiva, contenidos en las fracciones IV de la Ley de la Comisión publicada en el *Periódico Oficial "Tierra y Libertad"* de 06 de junio de 2007, que establecían apoyar al Presidente en la elaboración del anteproyecto de presupuesto de la Comisión y supervisar su debida aplicación, apoyar el cumplimiento del mandato establecido en el artículo 16 fracción III de la Ley, por cuanto a la aplicación del procedimiento administrativo de responsabilidades y auxiliar al Presidente del Organismo en la obligación relativa a proporcionar a la Auditoría Superior de Fiscalización del Congreso, la documentación requerida en el ejercicio de su función fiscalizadora así como a la sociedad en general en los términos de la Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos.

Posteriormente La quincuagésima Legislatura nuevamente reformó la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado. Dicha reforma se publicó en el *Periódico Oficial "Tierra y Libertad"*, núm. 4709, del 20 de mayo de 2009, en ella confiere facultades específicas a la Secretaría Ejecutiva tendientes a coordinar las acciones de las y los funcionarios de la Comisión, para cumplir con los programas internos de control, evaluación, transparencia y acceso a la información pública, además de capacitación y evaluación permanentes para consolidar políticas generales de actuación y atención ciudadana, tal y como en la Ley vigente lo dispone el artículo 23 fracción II, conservando la obligación de supervisar la debida aplicación del presupuesto.

LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS

Es así como surge la Comisión Estatal de Derechos Humanos en Morelos (CEDH), cuyo objeto es promover, difundir, estudiar, investigar y proteger los Derechos Humanos, actuaciones que encuentran su fundamento en la Ley de la Comisión de Derechos Humanos y su Reglamento Interno.

Desde su creación este Organismo ha sufrido diversas modificaciones incluyendo el cambio de denominación en el año 2007, al de Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos (CDHEM); con la reforma del artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 10 de junio de 2011, cuando se ampliaron sus facultades, cada vez más usuarios acuden a solicitar los servicios que brinda el Organismo local, situación que ha generado nuevos retos que exigen mejoras sustanciales enfocadas a priorizar la atención ciudadana orientadas a favorecer la credibilidad del Organismo.

Derivado de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011, se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero, así como los artículos 1o., 3o., 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 apartado B, y 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que representa un nuevo paradigma para el respeto, protección, garantía y satisfacción de los derechos humanos. Se advierte que esta reforma trae consigo cambios sustantivos y de operación,³ los primeros establecen nuevos estándares de derechos humanos mientras que los segundos enriquecen los mecanismos de garantía de los derechos a efecto que tengan vías y posibilidades de ser exigidos y aplicados adecuadamente.

³ Carbonell, Miguel y Pedro Salazar (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, IJ-UNAM, 2011, p. 23.

Modificaciones que si bien no enuncian un concepto literal de derechos humanos, establecen que debe realizarse una armonización constitucional con el derecho internacional de los derechos humanos y la probabilidad de hacerlos valer ante operadores jurídicos.

ACERCA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Mientras tanto surge la necesidad de considerar algunos conceptos que se consideran apegados a estas modificaciones constitucionales:

“Los derechos humanos son aquellos derechos fundamentales de la persona humana, considerada tanto en su aspecto individual como social, que corresponde a ésta por razón de su propia naturaleza, de esencia a un mismo tiempo espiritual y social, y que deben ser reconocidos y respetados por todo poder o autoridad y toda norma jurídica positiva nacional e internacional cediendo en su ejercicio ante las exigencias del bien común”.⁴

Atributos inherentes a todo ser humano, es decir, le pertenecen por su sola condición de ser persona. Los derechos fundamentales de las personas no pueden ser arrebatados lícitamente por la sociedad. Estos derechos no dependen de su reconocimiento por el Estado ni son concesiones suyas; tampoco dependen de la nacionalidad de la persona ni de la cultura a la que pertenezca.⁵

⁴ CDHDF, Sensibilización para la no discriminación, respeto a la diversidad y ejercicio de la tolerancia. *Manual para el servicio público*, p. 12.

⁵ Cita Pedro Nikken, “El concepto de derechos humanos”, en *Estudios básicos de derechos humanos*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1994, p. 16; *Manual para el servicio público*, México, 2004.

Atributos inspirados en valores de dignidad, justicia, igualdad y libertad, e implican obligaciones a cargo de los Estados y en favor de todas las personas, sin importar condición alguna de éstas.⁶

Cada Estado entonces es responsable de respetarlos, protegerlos, promoverlos y garantizarlos, y en principio sólo él puede ser considerado responsable de violarlos. Una violación a los derechos humanos es la que se comete desde el poder público, o con su aquiescencia, ya sea por acción u omisión, es decir, por aquello que el Estado hizo y no debía hacer o que no hizo y debía hacer.

OBLIGACIÓN DE PROTECCIÓN

Como es de apreciarse, los derechos humanos han evolucionado históricamente, son una construcción social, son todo aquello que incide en el desarrollo pleno de las personas y el Estado está obligado a respetar; en el contexto mexicano, las violaciones a derechos humanos solo pueden ser cometidas por servidores públicos, por acción u omisión; estos son los elementos que, concatenados con la obligación que se estableció a partir de la reformas constitucionales, derivan la necesidad de que la CDHEM como Organismo garante de los DD.HH. cumpla con sus funciones en tiempo y forma.

Como ya se explicó, brindar servicio público es la actividad principal de la CDHEM, pues es el órgano garante de los Derechos Humanos y su propia naturaleza exige la prestación de un servicio público eficiente, apegado a la legalidad, sin embargo la función más trascendente de la CDHEM es la emisión de Recomendaciones,⁷ las cuales

⁶ Cita Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Curso básico sobre derechos económicos, sociales y culturales (DESC) p. 16; *Manual para el servicio público*, México, 2004.

⁷ Artículo 51. La recomendación señalará las medidas que procedan para la efectiva restitución de los derechos vulnerados de los afectados y si procede, en su caso, la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado; para tal efecto la reco-

se emiten una vez que ha sido acreditada fehacientemente una violación a los derechos humanos cometida por un servidor público a resultas de la integración de un procedimiento de queja, el cual deberá seguir los lineamientos que la misma ley prevé.

EL PAPEL DEL *OMBUDSPERSON*⁸

El camino de los organismos protectores de derechos humanos y del *Ombudsperson*, se dirigen al ámbito del Estado Social y a la defensa de los derechos sociales, por lo que se debe redireccionar sus acciones a la conformación de un Estado de Bienestar en el que los *Ombudsperson* encuentran su razón de ser.

Se han producido además fenómenos sociales emergentes que han tenido una enorme trascendencia y que han supuesto cambios muy

mendación que se emita podrá servir al quejoso como medio preparatorio a juicio para exigir la responsabilidad civil que resulte, de conformidad con las reglas y competencia señaladas por la Legislación Civil vigente en el Estado de Morelos. De igual forma se resolverá definitivamente lo relativo a las medidas provisionales decretadas dentro del procedimiento, en los términos antes señalados.

Artículo 52. Las recomendaciones serán públicas, no tendrán carácter imperativo ni vinculatorio para la autoridad o servidor público a quienes se dirijan y en consecuencia, no podrán por sí mismas anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja. (De la Ley de la CDHEM)

⁸ El surgimiento y notable desarrollo del *Ombudsman* en Suecia, incorporado en la Constitución de 1809, aunque con antecedentes que datan de principios del siglo XVII (ha inspirado el nacimiento de instituciones similares en diversos ordenamientos tanto europeos como latinoamericanos. A la par de su inicial introducción en Finlandia, Noruega y Dinamarca, y las importantes variaciones aportadas por Gran Bretaña (Parliamentary Commissioner for Administration), Francia (Médiateur), Portugal (Provedor de Justicia) y España (Defensor del pueblo); en los países de Iati-noamérica paulatinamente se viene propiciando su inclusión. A nivel nacional, esto ha sucedido en Puerto Rico (1977), Guatemala (1985), México (1990), El Salvador (1991), Colombia (1991), Costa Rica (1992), Paraguay (1992), Honduras (1992), Perú (1993), Argentina (1993), Bolivia (1994) y encuentra en agenda en los procesos de reforma constitucional de Venezuela (1992), Ecuador (1994) y Nicaragua (1995). Asimismo, existen instituciones que promueven su implementación. Una de ellas es el Instituto Latinoamericano del *Ombudsman*-Defensor del Pueblo que cuenta con partida de nacimiento en Caracas, Venezuela (junio de 1983).

acelerados a los que nuestro ordenamiento jurídico y los propios poderes públicos no siempre han podido dar una respuesta adecuada, el claro ejemplo de ello es la falta de armonización legislativa a casi ocho años de que se realizó la reforma en materia de derechos humanos en el 2011, en el ámbito local, así también la falta de normas que garanticen de manera sustancial, los derechos programáticos, como la vivienda, el medio ambiente, el agua y otros más que se encuentran enunciados pero no garantizados de manera efectiva.

Los nuevos fenómenos sociales han generado nuevos riesgos de posible vulnerabilidad de derechos de las personas, claros ejemplos son el de la inmigración, el desempleo, del factor de género, con una alarmante feminización de la pobreza, los cambios del modelo tradicional de familia, del fenómeno de la globalización, del papel de las nuevas tecnologías o del envejecimiento de la población occidental como consecuencia del aumento de la esperanza de vida, entre otras cuestiones.

Por esta razón enumero cinco aspectos de trascendencia que hace exigible la existencia y fortalecimiento de los *Ombudsperson*:

1. Los *Ombudsperson* y los OPDH deben formar parte fundamental de los instrumentos de control de los poderes públicos.

El sistema democrático mexicano se basa en un sistema de poderes y contrapoderes que configuran un entramado institucional complejo, este sistema democrático exige un equilibrio entre intereses contrapuestos que pueden entrar en conflicto. En este sistema complejo los comisionados parlamentarios juegan un papel importante pero complementario de otras instituciones de control y garantía tanto públicas, como lo son el control parlamentario, el control jurisdiccional, el propio autocontrol de los órganos administrativos, el control cuasi o semi jurisdiccional, por lo que resultan indispensables para poder construir una sociedad más democrática. En virtud de que los OPDH en su origen combaten el abuso de poder.

2. Los *Ombudsperson* deben ser organismos cercanos, que sean percibidas por la ciudadanía como entes nacidos para la defensa de sus derechos.

La interlocución con los ciudadanos y en especial con la sociedad civil organizada debe permitir la detección de los problemas ejerciendo la ciudadanía a través de denuncia pública hechos, actos y omisiones que posibiliten trasladar a los poderes políticos las necesidades sociales que surgen. Por lo que se deben fortalecer los lazos entre la sociedad y los OPDH y los Poderes del Estado, siendo el *Ombudsman* quien debe construir esos puentes, para poder superar la idea de que las Comisiones de Derechos Humanos son enemigos, solo generando vínculos se lograra ser un aliado en la construcción de una nueva realidad social, en donde se respeten los DD.HH.

3. Los *Ombudsperson* deben ser garantes del derecho a una igualdad plena, real y efectiva y a la no discriminación de la ciudadanía.

Las condiciones de vulnerabilidad se acrecientan, la exclusión social y la falta de oportunidades, la pobreza y la inseguridad, sin embargo los núcleos de población que se ven más afectados son aquellos que pertenecen a los grupos vulnerables, por lo que se debe priorizar la garantía y defensa de los derechos de los colectivos más desfavorecidos: personas mayores, inmigrantes, menores, personas con discapacidad, es donde los *Ombudsperson* deben tener un papel destacado, resulta inevitable aludir a la situación que aún se da en todos los ámbitos sociales, la igualdad efectiva de las mujeres, tema pendiente y que debe de atenderse.

4. Los *Ombudsperson* deben dar apertura a las posibles violaciones a derechos humanos cometidas por entidades privadas.

Esta idea pretende una difuminación de lo público y lo privado, situación que cada vez sea más difícil distinguir, ya que el ámbito competencial ha quedado excluido de los entes privados, lo que dificulta

el ejercicio de funciones de control; esto derivado de la privatización de servicios de interés público por entidades privadas; esto ha generado la vulneración de los derechos humanos no por los poderes públicos sino por entidades y organizaciones privadas, por lo que se han atendido casos de quejas de ciudadanos que recogen graves abusos y vulneraciones de derechos, tales como las preferentes, abusos de empresas de telefonía, de las entidades bancarias, de las empresas suministradoras de energía, en las que nuestras posibilidades de intervención son limitadas. Sin embargo la naturaleza flexible OPDH ha permitido, actuando de manera no reglada, una intermediación que ha posibilitado solucionar algunos de estos problemas, sin embargo esta situación no encuentra regulación plena en la norma vigente.

5. El *Ombudsperson* local debe buscar alcances generales de las recomendaciones.

La facultad de emitir recomendaciones de alcances generales ha quedado constreñida a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la resolución de las quejas los *Ombudsperson* actúan como un órgano de control clásico, de intervención a posteriori para tratar de solucionar problemas concretos e individuales. La mayor potencialidad de los OPDH se da en el ejercicio de funciones en la que se pretende una vocación de generalidad. Tratando de resolver un problema no de manera individual sino que sirva para la globalidad. En este sentido resulta fundamental lo que Norberto Bobbio denominó “función promocional del derecho”, a partir de la detección de una situación injusta promover la regulación de una materia con unos criterios basados en principios y valores de justicia o de igualdad, o proponer una modificación de una normativa ya existente por considerarla injusta.

Las actuaciones de oficio, la elaboración de informes extraordinarios o la emisión de recomendaciones de carácter general son instrumentos fundamentales para poder intervenir en las evaluaciones de las políticas públicas y proponer líneas de mejoras.

HACIA UNA MEJOR DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS

157

Morelos

En las siguientes líneas expreso algunos puntos conclusivos que de atenderse, seguramente generaran una mejor realidad en OPDH y el *Ombudsperson* juega el papel más importante.

- *Armonización legislativa a nivel nacional en procedimientos de queja por presuntas violaciones a derechos humanos.* No solo se trata de reconocer los derechos, sino de garantizarlos mediante procedimiento claros, concretos y normados de manera uniforme, tal cual como sucede en el ámbito civil, administrativo, familiar o de otras áreas del derecho en las que se encuentran homologados los procedimientos, esto en virtud de que los procedimientos tanto en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los de las Comisiones de las entidades federativas, son diferentes.
- *Multas o medidas de apremio derivadas de la omisión de requerimientos en la integración de expedientes de queja.* El carácter no vinculante de los OPDH ha generado que las autoridades sean omisas en los requerimientos de los informes que los procedimientos exigen, lo que pone al ciudadano en estado de indefensión, ya que jurídicamente no existe forma de hacer cumplir, la Constitución obliga a todas las autoridades en el ámbito de su competencias a respetar los derechos humanos, pero en los procedimientos ha predominado la omisión, por otra parte varios entes del Estado de carácter administrativo pueden “coaccionar” mediante multas o medidas de apremio el incumplimiento de sus requerimientos o resoluciones, siendo aún más grave una violación a derechos humanos y no existe jurídicamente una medida que sea vinculatoria.
- *Procesos transparentes de elección de los Ombudsperson.* Son distintos y variados los procesos para la elección de los *Ombudsperson*, en cada entidad federativa y en la Comisión Nacional, está

en si no representa una problemática sin embargo deberán prevalecer en dichos procesos características ineludibles que permitan que el *Ombudsperson* sea el más idóneo para su importante función, este debe estar dotado de alta calidad moral y conocimientos comprobables en la defensa de los derechos humanos, debiendo contar con formación profesional y sin vínculos con los poderes del estado y entes políticos. Ya que se han convertido los OPDH en espacios para emplear a quienes políticamente logran acuerdos para llegar a la titularidad mediante la negociación de los espacios laborales. Deberá entonces ser necesaria la evaluación previa de conocimientos en la materia de DD.HH. por Universidades públicas o privadas que garantice la experticia en el tema, para que así no exista duda respecto a las capacidades del *Ombudsperson*.

- *Porcentaje homologado de presupuesto anual en cada entidad federativa en concordancia con el porcentaje destinado a la CNDH.* Sería idóneo que los presupuestos destinados al funcionamiento de OPDH sean en proporción a presupuesto anual de cada entidad federativa, esto permitiría un fortalecimiento de las acciones para las que fueron creados los OPDH.

Finalmente, nos enfrentamos con nuevos retos y una realidad en continua transformación, pero los *Ombudsperson* tienen su razón de ser en garantizar los derechos de todas las personas en especial de los más débiles e indefensos tratando de evitar posibles abusos y vulneración de derechos, es impensable una sociedad sin esta figura, su autonomía debe fortalecerse y la construcción de un Estado Democrático demanda su existencia.