

PERFILES Y PROCESOS PARA LOS RELEVOS DE LOS TITULARES EN LOS OPDH: LA PERSPECTIVA DE LA SOCIEDAD CIVIL¹

Brenda Rodríguez Ramírez

Grupo Relevos 2009-Grupo de Información en Reproducción Elegida, GIRE

Presentación y contexto

A las turbulencias propias de un año electoral se suman procesos de elección que no pasan necesariamente por las urnas, pero que tienen un impacto directo y significativo, en el ejercicio de derechos y libertades ciudadanas. Es así que 2009 es un año importante en el que se renuevan las presidencias de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)² y de las Comisiones de San Luis Potosí, Sonora, Coahuila, Baja California, Estado de México, Hidalgo, Tlaxcala y el Distrito Federal.

Durante el mismo transcurso ocurrirán otros importantes procesos de selección: en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) habrá cambio de dos Ministros; en el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) se renovarán cuatro puestos de este órgano; en el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) se nombrarán a dos nuevos comisionados. De igual forma se definirá la ratificación o el cambio del actual titular de la Auditoría Superior de la Federación. Todos ellos, procesos cuya instrucción y designación recaen en el Presidente de la República o en el Senado de la República.

La elección de los responsables de dichos cargos tiene lugar en un contexto nacional que muestra signos evidentes de un grave deterioro en la situación de los derechos humanos y de la debilidad de las instituciones y mecanismos encargados de la protección y promoción de estos derechos, tanto del sistema jurisdiccional como del no jurisdiccional³ en nuestro país.

¹ Ponencia presentada en la Mesa redonda: Procesos institucionales y perfiles personales para la renovación de los organismos públicos de derechos humanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 27 de agosto, 2009.

² Este mismo año, como resultado de un lamentable rezago, el Senado tendrá la obligación de renovar seis lugares del Consejo Consultivo de la CNDH pendientes desde 2007.

³ El sistema no jurisdiccional o sistema *Ombudsman* en México está conformado por una Comisión Nacional y 33 Comisiones o Procuradurías de derechos humanos para cada entidad federativa y el Distrito Federal.

Estos procesos se han caracterizado por la escasa autonomía e independencia en las acciones de los órganos que intervienen y que tendrían que fungir como contrapesos (tal es el caso de los poderes legislativos frente al ejecutivo), así como por los limitados espacios de participación ciudadana y mecanismos poco efectivos para la rendición de cuentas.

Ante ello, un grupo de organizaciones de la sociedad civil (OSC) dedicadas a la defensa y promoción de los derechos humanos, conformó una coalición dedicada al monitoreo y vigilancia de los procesos de renovación de titulares e integrantes de los Consejos Consultivos de los OPDH. A esta coalición se le llamó *Relevos 2009*.

La coalición está integrada por organizaciones con una amplia trayectoria tanto en derechos humanos como en participación política: la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH), Católicas por el Derecho a Decidir, Agencia Mexicana de Noticias por los Derechos de la Infancia (AMNDI), Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria, O.P.”, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE), Propuesta Cívica y Salud Integral para la Mujer (SIPAM).

Relevos 2009 surge con el objetivo de integrar una mirada ciudadana al *sistema Ombudsman* mexicano, pues consideramos que su fortalecimiento y autonomía son elementos fundamentales para un Estado democrático en el que debe prevalecer el respeto, ejercicio y vigencia plena de los derechos humanos.

Los ejes de acción en los que basamos nuestra plataforma son: 1) incorporar una serie de elementos dirigidos a la transformación de los procesos de elección de los titulares e integrantes de sus consejos consultivos hacia modelos más incluyentes, transparentes, equitativos y plurales; 2) impulsar un perfil de las personas que los encabecen, acorde con principios internacionales de derechos humanos; y 3) monitorear y denunciar las irregularidades que pudieran darse durante el desarrollo de cada proceso.

Procesos de elección

La estabilidad, legitimidad y el fortalecimiento institucional de los organismos autónomos,⁴ o con autonomía limitada,⁵ son fundamentales para salvaguardar los derechos de las personas, así como para ejercer un contrapeso efectivo con los poderes del Estado. Un primer paso para ello es que los procesos

⁴ Son organismos con autonomía constitucional: La CNDH, el IFE, INEGI y Banco de México, además de algunas comisiones estatales de derechos humanos por la vía de las constituciones locales.

⁵ Son órganos con autonomía limitada, aquellos que, a pesar de jugar un rol de órganos reguladores, no cuentan con la plena autonomía constitucional o carecen de alguna de las siguientes: Autonomía

de elección de sus titulares se den en términos claros, eficientes, incluyentes y democráticos, con la finalidad de afianzar su legitimidad de origen y de gestión, de tal forma que los acerque a la sociedad y los constituya en instituciones sólidas.

Este conjunto de parámetros incluye, entre otros elementos: perfiles claros y criterios de selección de las y los candidatos, así como amplia publicidad de la convocatoria y del proceso. Del mismo modo, requiere plena transparencia, pluralidad en la audiencia, promoción exhaustiva de mecanismos que permitan la participación de la sociedad y la intervención de un órgano independiente para realizar la elección.

Todos estos elementos resultan imprescindibles para fortalecer la credibilidad, autonomía, independencia y certidumbre de estos organismos y, por consiguiente, contribuyen en su efectividad para atender y resolver las necesidades de la sociedad.

Inconsistencias

Los procesos para la elección de titulares y/o consejos ciudadanos en los organismos autónomos se encuentran normados, algunos en sus propios reglamentos. Sin embargo, varios de ellos presentan inconsistencias o déficits en el marco jurídico. Por ejemplo, se establece el nombramiento por parte del Ejecutivo federal o estatal, según el caso.

Persisten además vicios y lagunas legalmente cuestionadas como la intervención de sus titulares para promover su propia ratificación o la elección de personas cercanas; existe práctica *clientelar* para apoyar las candidaturas y sobre todo, existe opacidad, reticencia a la participación de la sociedad civil, hermetismo, sigilo en sus procesos y ausencia de argumentos que justifiquen decisiones sobre estos procesos.

Procesos de elección democráticos

Ante estos hechos, identificamos al menos cinco requisitos que permitirían establecer procesos de elección democráticos:

1. Mecanismo de nombramiento por entidad externa. Un órgano de contrapeso, como el Poder Legislativo, debe realizar el nombramiento de sus titulares y consejos ciudadanos, para garantizar plena autonomía e independencia de la institución.

presupuestaria, de gestión o financiera, personalidad jurídica y patrimonio propios. Por ejemplo: El IFAI, la Cofetel o la Cofeco.

2. Procedimiento claro, abierto, incluyente y equitativo. Las etapas y plazos del proceso deben establecerse de manera clara, además de los criterios de elegibilidad (perfil), ambos tienen que ser difundidos públicamente. Asimismo, el órgano responsable deberá verificar la documentación entregada no sólo de las candidaturas sino también de las organizaciones participantes; si es el caso, deberá realizar comparecencias públicas y privilegiar condiciones de equidad en la contienda.
3. Participación ciudadana. Tiene como punto de partida el derecho a la participación en asuntos públicos y el principio de igualdad, por lo que deben establecerse claramente, por ley, las bases y los mecanismos que garanticen su ejercicio en las diferentes etapas del proceso; además del carácter vinculante de ésta.
4. Transparencia y acceso a la información. La publicidad de los documentos y de todas las fases del proceso son elementos necesarios para garantizar las exigencias mínimas de información, para que la ciudadanía conozca, participe y exija un cumplimiento adecuado del mandato de las autoridades responsables. Asimismo, debe preservarse la calidad de la propia información y la amplia publicidad de la misma.
5. Rendición de cuentas. La fundamentación exhaustiva de todas las decisiones del proceso apunta a que la resolución final se dé al margen de intereses partidistas, con base en los méritos profesionales de las personas seleccionadas y en función de criterios y lineamientos claros. Por lo tanto, es de suma importancia la justificación que se dé a cada uno de los razonamientos y su amplia publicidad, misma que debe quedar consignada en el dictamen final como instrumento fundamental de rendición de cuentas.

Perfil idóneo de Ombudsman

Como ocurre con los procesos de elección, la normatividad sobre los perfiles adecuados para quienes ocupen la titularidad de los OPDH son limitados y contienen ambigüedades que obstaculizan el fortalecimiento de su autonomía.

La mayoría de las normas locales coinciden en los requisitos de edad mínima, título de licenciatura en Derecho, no antecedentes penales por delito intencional y conocimientos generales en materia de derechos humanos. Requisito fundamental para el fortalecimiento de los OPDH es no haber desempeñado cargos en algún partido político, en la administración pública o en órganos de impartición de justicia, durante un período que va de uno a cinco años anteriores al día de su designación. Sin

embargo, aunque todos son necesarios, no garantizan una auténtica autonomía de las candidaturas respecto a los poderes del Estado.

Cabe destacar que en la normatividad no se hace referencia a la trayectoria en la promoción y defensoría de los derechos humanos de la o el aspirante, ni en el vínculo con la academia o la sociedad civil.

Las mejores prácticas y la evidencia, tanto internacional como comparada, muestran que las elecciones de titular de los OPDH, así como de las y los integrantes de sus órganos consultivos o equivalentes, deben ajustarse a estándares claros, transparentes, públicos e incluyentes que ofrezcan todas las garantías necesarias para asegurar la participación ciudadana. Esto con la finalidad de afianzar la legitimidad de origen y gestión del sistema *Ombudsman*. Por lo tanto, el perfil idóneo para estos cargos debe reunir requisitos sustantivos como:

- 1 Independencia de todo poder. No ser funcionaria o funcionario al servicio de alguno de los tres poderes públicos del Estado, ni pertenecer a las Fuerzas Armadas, con el fin de garantizar una distancia con los factores reales de poder y con las autoridades gubernamentales de primer nivel. Asimismo, no debe ser dirigente de algún partido político, ni ministro de culto o asociaciones religiosas, antes de presentar su candidatura.
- 2 Trayectoria reconocida. Tener el apoyo de un amplio sector de la sociedad civil organizada en la promoción, defensa y estudio de los derechos humanos.
Así como contar con una visión y convicción, demostrable en su trayectoria, de la perspectiva de género. Además de no haber sido objeto, en términos de autoridad responsable, de alguna Recomendación por parte de cualquiera de los OPDH.
- 3 Programa de acción. Contar con un programa sobre el diagnóstico, rumbo y perspectivas de la institución, que comprenda la perspectiva de género, la dimensión de pluriculturalidad y un esquema de vinculación y trabajo con organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y otros sectores que tengan incidencia en materia de derechos humanos.
- 4 Trabajo con sociedad civil. Tener experiencia en el trabajo con organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas en el campo de los derechos humanos, caracterizada por la apertura, el diálogo y la colaboración.
- 5 Apertura y diálogo con los principales actores sociales para tener conocimiento de sus principales demandas.

- 6 Transparencia y rendición de cuentas. Demostrar experiencia y compromiso previo en favor de la transparencia y la rendición de cuentas.
- 7 Conocimiento del marco jurídico. Mostrar ampliamente que cuenta con conocimiento del marco jurídico local, federal e internacional en materia de derechos humanos y especialmente demostrar competencia para su aplicación, así como tener un cabal compromiso contra la impunidad, la negligencia y las conductas indebidas de las y los funcionarios públicos.

Últimas palabras

Para finalizar, nos parece fundamental señalar en esta mesa redonda que actualmente el proceso para elegir al titular de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, el cual inició el 2 de agosto con la publicación de la convocatoria, ya comienza a mostrar señales de desdén hacia este tema.

1. En primer lugar, a pesar de ser un acuerdo de la misma convocatoria, **aun no se publica información básica en la página Web** como contempla el artículo noveno de la misma. Esta información incluye los nombres de los candidatos “perfil biográfico, su exposición de motivos, así como la lista de organizaciones e instituciones que suscriben su candidatura”. Esta información es básica para que se verifique la parte prevista en la convocatoria.
2. El 26 de agosto la IV legislatura debía presentar una lista de los/las candidatos que cumplen con los requisitos. Ayer en algunos medios conocimos un comunicado de la CDH de la IV Legislatura de la ALDF. Vale la pena señalar que dicho documento toma como fundamento artículos que se refieren a la elección de los Consejeros de la CDHDF y no a la del titular. Además de tan grave error, sólo nos enlista una serie de nombres y, luego, nos invita a la sociedad civil a “aportar mayores elementos de juicio respecto de los ciudadanos propuestos. Tenemos del 27 al 4 de septiembre para hacerlo, pero ¿cómo lo vamos a hacer si no contamos con información valiosa al respecto: trayectoria, organizaciones que apoyan la candidatura, plan de trabajo?

Es lamentable que este proceso se esté llevando de esta manera, sin transparencia, seriedad y, por el contrario, sí expresa la falta de interés hacia este tema de una legislatura que se jacta de proteger los derechos humanos de los habitantes del Distrito Federal.

A nombre de las organizaciones que integramos la Coalición Relevos 2009, doy a todos ustedes las gracias.