

REFORMA AL MARCO JURÍDICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS ¹

Beatriz Tamés Peña

El pasado junio de 1999, el Congreso de la Unión aprobó el dictamen que reforma y adiciona el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con la finalidad de «precisar» a nivel constitucional el carácter autónomo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) ².

De esta forma, el 1 de junio la Cámara de Diputados aprobó el dictamen con 417 votos a favor y 8 en contra. Posteriormente, el 8 de junio, la Cámara de Senadores también lo aprobó en lo general por 104 votos a favor, y en lo particular, recibió 92 sufragios a favor y 12 en contra del tercer párrafo, emitidos por el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, quedando pendiente satisfacer la aprobación de las legislaturas de los Estados al tenor de lo previsto por el artículo 135 constitucional.

El contenido de la reforma al apartado B del artículo 102 constitucional, tuvo su origen en la iniciativa que envió la presidenta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, doctora Mireille Roccati, a los poderes ejecutivo y legislativo en 1997, a fin de obtener la

¹ El derecho por el que se reforma y adiciona el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue publicado el 13 de septiembre de 1999 en el *Diario Oficial de la Federación* y entró en vigor al día siguiente, 14 de septiembre.

² Se utiliza el término «precisar» toda vez que la autonomía funcional está contemplada en el artículo 5° del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

consolidación y el fortalecimiento del Organismo. A esta acción de la Comisión Nacional se unieron posteriormente, las iniciativas de los grupos parlamentarios del Partido del Trabajo, Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática, las cuales fueron turnadas para su estudio a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados.

Por otra parte, el titular del ejecutivo federal, durante la presentación del Informe de Actividades de la Comisión Nacional, el 5 de junio de 1998, también manifestó su simpatía por «cualquier reforma que pudiera emprenderse para que la Comisión Nacional de Derechos Humanos adquiriera plena autonomía del poder ejecutivo federal, cuidando en esa decisión, por supuesto, todo aquello que le permita a la sociedad mexicana garantizar la neutralidad y cualquier cuestión de sesgo político, que, obviamente, no debe estar presente en una instancia tan importante para la República»³.

El texto del apartado B del artículo 102 constitucional (se destacan con cursivas las reformas y adiciones), es el siguiente:

El Congreso de la Unión y las legislaturas de las *entidades federativas*, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que *ampara* el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

³ Intervención del doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en la ceremonia en que la doctora Mireille Roccatti V., presidenta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, presentó el Informe Anual de Actividades Mayo 1997-Mayo 1998, en el salón Carranza de la Residencia Oficial de Los Pinos, el 5 de junio de 1998, en *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, núm. 95, junio de 1998, p. 23.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. *El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.*

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos 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. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

Con la reforma, el primer párrafo del apartado B del artículo 102 constitucional sufre una corrección importante. Con anterioridad, este párrafo disponía que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados establecieran organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano. Con la

reforma se sustituye la palabra *otorga* por *ampara*, lo que sin duda resulta afortunado, toda vez que es evidente que los derechos humanos son inherentes a la naturaleza humana, por lo que la norma positiva no los crea o los otorga, sino que los reconoce y protege a través de diversos mecanismos de defensa, incluido el *Ombudsman*, que fue incorporado a la Constitución como sistema novedoso de protección a partir del 29 de enero de 1992, con la adición del apartado B al artículo 102⁴.

En materia de competencia de los organismos de protección de los derechos humanos (Comisión Nacional y comisiones locales), el decreto aprobado por el Congreso de la Unión no realizó modificación alguna, de tal suerte que los asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales continúan exceptuados de la competencia de los citados organismos. Por lo que corresponde a los actos administrativos del poder judicial de la Federación, también quedan excluidos de la competencia de la Comisión Nacional.

Cabe señalar que cuando se presentaron las iniciativas de los diversos grupos parlamentarios se propuso ampliar la competencia de la Comisión Nacional y de las comisiones locales para conocer de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales; sin embargo, durante el estudio y la discusión del proyecto se desechó tal propuesta, lo que generó el voto en contra del tercer párrafo por parte de los representantes del Partido de la Revolución Democrática en el Senado, como ya se indicó.

El decreto adiciona un cuarto párrafo de indiscutible trascendencia, pues en él se eleva a nivel constitucional el reconocimiento de la Comisión Nacional como un organismo con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

⁴ Respecto del nuevo sistema de protección de los derechos humanos, véase las ideas que sobre el tema expone el ex presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Jorge Madrazo en su obra *Derechos Humanos: el Nuevo Enfoque Mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pp. 52 y ss.

Con anterioridad, las características y la naturaleza jurídica de este Organismo Nacional sólo se encontraban previstas en el artículo 2 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En este sentido, la disposición mencionada establece que la Comisión Nacional es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios sin sectorización alguna ⁵.

Aunado a lo anterior, es necesario apuntar que la Comisión Nacional efectivamente ha gozado de autonomía técnica de función y resolución en todos los actos que ha realizado ⁶, pero la adición constitucional también la dota de autonomía presupuestaria, por lo que ahora la asignación anual de las partidas presupuestales estará a cargo de la Cámara de Diputados, lo que permitirá atender, desde el punto de vista financiero, con mayor celeridad las necesidades derivadas del desarrollo de sus funciones.

De esta manera, la adición al artículo constitucional fortalece a la Comisión Nacional y la consolida, pues en su evolución normativa, de una entidad descentralizada pasa a ser un organismo autónomo con rango constitucional, lo que debe garantizar su actuación técnico-jurídica.

Finalmente, la reforma establece que el presidente de la Comisión Nacional y los consejeros de la misma serán designados 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. Asimismo, se prevé que el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos dure en su encargo cinco años, pudiendo ser reelecto por una sola vez, y se establece la obligación para el Presidente de presentar un informe anual a los Poderes de la Unión.

A este respecto, es necesario subrayar que la reforma incorpora a nivel constitucional el procedimiento de elección del presidente de la

⁵ Artículo 3° de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y 4° del Reglamento Interno de la CNDH.

⁶ Véase el *Informe de Actividades enero-diciembre 1998. Síntesis*, CNDH, México, 1999, pp. 36 y ss.

Comisión Nacional y de los miembros del Consejo Consultivo (antes simplemente denominado Consejo), procedimiento que con anterioridad sólo se encontraba regulado en el título II, capítulos II y III de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Este nuevo mecanismo de designación excluye por completo al titular del ejecutivo federal (al que correspondía el nombramiento del presidente y de los consejeros de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con la aprobación del Senado), de tal manera que desaparece el sistema mixto ejecutivo-legislativo de designación del presidente y de los consejeros de la Comisión Nacional, que se había establecido por la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1992. Sin duda la reforma pretende garantizar la autonomía del Organismo Nacional.

La reforma extiende de cuatro a cinco años la duración del presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en su encargo (no se modificó la forma de removerlo, ya prevista en la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos). Asimismo, obliga al presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos a presentar un informe anual ante los Poderes de la Unión. Anteriormente los artículos 15, fracción V, y 52 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sólo establecían este deber respecto de los poderes legislativo y ejecutivo.

A este respecto, cabe señalar que hasta la fecha, la presentación del informe de actividades de la Comisión Nacional se venía realizando en la residencia oficial del presidente de la República con la asistencia de los representantes del H. Congreso de la Unión y del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De ahora en adelante, el presidente de la Comisión Nacional comparecerá ante las cámaras del Congreso a fin de presentar el informe de actividades. La reforma deja a la Ley la regulación de la citada comparecencia.

Como ya se indicó, el decreto que reforma y adiciona el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de la República se está

analizando en las legislaturas de los Estados, de conformidad con el artículo 135 de la propia Constitución. Una vez que el Constituyente Permanente lo haya aprobado, el decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* (según lo dispone el primer artículo transitorio).

De conformidad con el artículo tercero transitorio del decreto, se establece que en un plazo máximo de 60 días, contados a partir de su entrada en vigor, la Cámara de Senadores o, en su caso, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, elegirá al presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Para tal efecto se realizará una auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los sectores de la sociedad, así como entre los organismos públicos y privados dedicados a la protección de los derechos humanos.

Dicha auscultación podrá conducir a la ratificación de la actual titular del Organismo Nacional o a la integración de una terna de candidatos.

En este sentido, no puede perderse de vista que, a fin de que la Comisión Nacional goce de plena autonomía, es importante que su titular sea apartidista, imparcial y con indiscutible capacidad técnico-jurídica, con objeto que en el desempeño de sus funciones no sea sujeto de presiones políticas ni de instrucciones específicas⁷.

Por lo que se refiere a los actuales miembros del Consejo de la Comisión Nacional, éstos permanecerán en su encargo hasta concluir el período para el que fueron designados (artículo segundo transitorio).

La Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos permanecerá vigente, en tanto el Congreso de la Unión expide las reformas

⁷ Vid. Carpizo, Jorge, *Derechos Humanos y Ombudsman*, CNDH, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1993, pp. 8 y 9.

correspondientes. En ese sentido es oportuno señalar que las disposiciones opuestas al decreto de reforma y adición quedan derogadas, de conformidad con el artículo quinto transitorio y en observancia al principio de supremacía constitucional.

En conclusión, se puede afirmar que las reformas y adiciones al apartado B del artículo 102 constitucional consolidan a la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano del Estado, pero no del gobierno, esto es, un órgano establecido por la Constitución con funciones públicas, encargado de la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos, que no está subordinado a ningún poder público. Un órgano autónomo que refleja el avance de la democracia y del respeto de las libertades fundamentales en el país, temas inscritos necesariamente en la agenda de la globalidad ⁸.

© Índice General

© Índice ARS 21

⁸ Actualmente los tratados de cooperación comercial y económica también se basan en el respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos, como es el caso de los celebrados por la Unión Europea. Véase el Acuerdo interino sobre comercio y cuestiones relacionadas con el comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de agosto de 1998.