

LA REFORMA CONSTITUCIONAL RELATIVA A LAS COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS

Carla HUERTA OCHOA

Las reformas al artículo 102 en su apartado B publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de septiembre de 1999, tienen por objeto modificar la regulación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para otorgarle mayor autonomía tanto de gestión como presupuestaria, atribuyéndole personalidad jurídica y patrimonio propios.

Para reforzar la autonomía que se otorga a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se establece un nuevo mecanismo de designación del Consejo Consultivo y del presidente de esta Comisión a través del Senado para garantizar su independencia del Poder Ejecutivo.

Lo anterior hace que el nuevo texto del apartado B sea más extenso que el anterior, lo cual sin embargo no hace más específico su funcionamiento ni elimina las ambigüedades que se derivaban del texto anterior. Incrementar el volumen del texto constitucional con el afán de reglamentar instituciones o procedimientos no aumenta las garantías de los individuos. Solamente en el caso de inclusión de nuevos derechos fundamentales es relevante ser precisos, sin embargo, a mayor regulación más se restringen los derechos prescritos.

A partir de la reforma, el párrafo primero del apartado B del artículo 102 constitucional prevé la existencia de las comisiones de derechos humanos en México y su competencia, señalando que:

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.

La obligación de crear estas comisiones locales y la federal, ya estaba prevista en la Constitución, así como su competencia genérica

en materia de derechos humanos. No obstante este concepto sigue siendo vago, pues aunque México haya celebrado convenios en esta materia, su desconocimiento, su similaridad con los derechos fundamentales previstos en la Constitución, así como la existencia de procedimientos y órganos de control de los derechos constitucionales, hace parecer que existe una duplicidad de instancias que verifican los mismos actos. Sobre todo porque la legitimación en ambos casos sigue siendo frente a vulneraciones procedentes de personas con carácter de autoridad o servidores públicos, más no frente a terceros. Siendo la competencia del Poder Judicial respecto de la defensa de derechos fundamentales más amplia y eficaz por los efectos jurídicos atribuibles, que en el caso de las comisiones de derechos humanos.

El texto del primer párrafo reformado era idéntico al anterior, salvo que incluía una última frase que se refería a las recomendaciones, previendo que las comisiones de derechos humanos: "Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas". Esto fue separado para formar un segundo párrafo, cuya única diferencia es que suprime el vocablo "autónomas" que calificaba a las recomendaciones, ya que por ser autónomo el órgano sus resoluciones también han de serlo, pero no modifica las facultades de las comisiones.

Parte de la ineficacia de la actuación de las comisiones de derechos humanos en nuestro país ha derivado de la falta de obligatoriedad de las recomendaciones que emite, así como de la ausencia de un aparato coactivo que pueda ejecutarlas. Sin embargo, esto se ha mantenido así aun después de la reforma para evitar una duplicidad real de instancias, protegiendo así las garantías de seguridad jurídica al no permitir que dos órganos sancionen a un individuo por la misma causa simultáneamente.

En relación con las materias que quedan fuera de su competencia no hubo cambio, por lo que la limitación para conocer de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales subsiste.

Respecto del órgano constituido de carácter federal se hacen algunas previsiones, una no tan relevante como es su denominación, la otra fundamental en relación con su funcionamiento que se refiere a su autonomía. La reforma prevé que: "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”.

En este párrafo se establece que el Congreso de la Unión creará a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pero ésta ya existe en virtud de una ley, en consecuencia más que crearla el mandato al legislador se refiere a la modificación de dicha ley. En este sentido el artículo cuarto transitorio establece que el Congreso de la Unión deberá reformar la ley, no expedir una nueva, y mientras tanto la Comisión Nacional de Derechos Humanos funcionará de conformidad con lo previsto en las reformas y la ley reglamentaria vigente.

Aspectos novedosos son los que se adicionan en relación con la estructura de la Comisión Nacional y la elección de su presidente. Esta estructura se basa en un Consejo Consultivo y el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El Consejo Consultivo estará 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, durante sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, por la misma votación. El procedimiento para la presentación de las propuestas por la propia Cámara deberá preverse en la ley. En cuanto a su renovación, el apartado B del artículo 102 establece que dos de los consejeros de mayor antigüedad deberán ser sustituidos anualmente en el cargo, pero si son propuestos y ratificados podrán permanecer un segundo periodo.

De conformidad con el artículo segundo transitorio de la reforma, los actuales integrantes del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos podrán continuar en su encargo hasta concluir el periodo para el que fueron designados. Haciendo válido el derecho previsto en el quinto párrafo del apartado B del artículo 102 reformado, ya que incluso podrán ser propuestos y elegidos para un segundo periodo.

En cuanto al presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se prevé que también será el presidente del Consejo Consultivo, y que deberá ser elegido también por el Senado con la misma votación que se requiere para elegir a los consejeros. Su encargo será por cinco años, pero podrá ser reelecto por una sola vez. En congruencia con la autonomía funcional de este órgano, su presidente

sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del título cuarto de la Constitución.

Un aspecto novedoso de la reforma es que a partir de su entrada en vigor, el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos deberá presentar anualmente un informe de actividades. Se prevé que el informe se dirigirá a los Poderes de la Unión, en consecuencia el presidente de dicha Comisión deberá comparecer ante las cámaras del Congreso cuando sea requerido.

El artículo tercero transitorio establece que en un plazo máximo de 60 días a partir de la publicación del decreto promulgatorio, la Cámara de Senadores debe elegir al presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, conforme al nuevo procedimiento. Este artículo obliga a la Comisión correspondiente de la Cámara de Senadores a realizar una auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos públicos y privados promotores o defensores de los derechos humanos, para que con base en ella, se proponga ya sea la ratificación de la actual titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, o se integre una terna de candidatos.

En el caso de que la Comisión del Senado decidiera no proponer la ratificación de la actual titular de la Comisión, podría no obstante incluir su nombre en la terna que se propusiera. Sin embargo, si quedase fuera de cualquiera de las dos alternativas, no procede ningún tipo de recurso, ya que frente a las reformas constitucionales no existen derechos adquiridos y el Senado no está obligado a ratificarla.

Cabe señalar que el nuevo procedimiento no incluye el requisito de que se proponga en lo sucesivo una terna al Senado para la elección del presidente de la Comisión, en virtud de que esto se encuentra previsto en un artículo transitorio y no en el texto constitucional. La obligación del Senado en lo sucesivo será nombrar un presidente, el procedimiento será establecido en la ley correspondiente cuando ésta sea reformada.

En el último párrafo se establece que: “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”. El texto reformado es igual al anterior salvo por la sustitución del término

“Estados” por el de “entidades federativas” con el objeto de incluir dentro de este segundo concepto también al Distrito Federal.

CUADRO COMPARATIVO DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 102 ANTES
Y DESPUÉS DE LA REFORMA DEL 13 DE SEPTIEMBRE DE 1999

<i>Artículo 102 B, texto anterior</i>	<i>Artículo 102 B, texto reformado</i>
<p>El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga 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. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.</p> <p>El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados.</p>	<p>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.</p> <p>Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.</p> <p>Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.</p> <p>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 periodo.</p>

	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
--	--