

Reforma de la CNDH y demás organismos de protección de derechos humanos

LUIS PONCE DE LEÓN ARMENTA

Introducción y lineamientos generales para una nueva reforma

Para una nueva reforma de la CNDH y organismos de protección de derechos humanos de los estados y el Distrito Federal hay diversidad de criterios que podemos agrupar y depurar a efecto de lograr algunas precisiones que nos permitan una profunda reforma que se fundamente en la experiencia de todos los tiempos y todos los espacios, pero sobre todo en nuestra realidad, necesidades y los nuevos retos del porvenir, de conformidad a nuestra idiosincrasia como mexicanos y a los contenidos del derecho como ciencia.

La fortaleza de la CNDH y de todos los organismos gubernamentales de protección de derechos humanos es de interés general porque significa que todo mexicano cuente con un instrumento sencillo para la protección de sus derechos fundamentales sin limitaciones y que el Estado en su conjunto tenga la posibilidad real de autoevaluarse en tomo a su fin esencial que es el ser humano y su entorno natural sin exclusión de ninguna institución republicana.

Para una nueva etapa en la protección de los derechos humanos en México, es preciso conjuntar sistematizar y depurar las diversas opiniones sobre la materia para una reforma legislativa de avanzada por encima de modelos superados o modelos limitados que pueden funcionar en otros países del planeta, pero no en nuestro país; la figura del ombudsman debe desarrollarse y adaptarse a los nuevos tiempos y a cada país en espiral; no compartimos con quienes pretenden implantarla en sus deficiencias y limitaciones iniciales; la protección del pueblo debe realizarse con nuevas estrategias considerando la experiencia acumulada en el escenario de la historia.

Consideramos como lineamientos para una nueva reforma legislativa sobre la protección de los derechos humanos: el carácter de función general del Estado con autonomía funcional y presupuestal de los poderes específicos del mismo; la protección de todos los derechos humanos sin limitación de materia; la protección contra toda autoridad o institución republicana sin exclusiones. La complementación de la protección mediante resoluciones de ejecución discrecional y resoluciones de ejecución forzosa; la facultad explícita para presentar iniciativas de ley y acciones de inconstitucionalidad y así acentuar el carácter de función general de autoevaluación del Estado. Explicamos brevemente estos lineamientos.

La protección de los derechos humanos es función general de autoevaluación del Estado con (autonomía) interdependencia, estructural y funcionalidad

La protección de los derechos humanos es función general del Estado que junto con la función protectora del entorno natural se constituye en función autoevaluadora de todas las instituciones republicanas para salvaguardar los fines del Estado y lograr su cambio gradual. Este carácter de función general implica la autonomía o interdependencia funcional y estructural de los órganos de protección de derechos humanos respecto a los

poderes específicos del Estado y demás factores parciales de la sociedad como el factor partidista político, y el factor de conducción religiosa. Autonomía significa interdependencia y excluye la dependencia o la independencia con los poderes específicos o funciones generales del Estado.

Conforme a este primer lineamiento consideramos que la reforma al artículo 102-B constitucional y su legislación reglamentaria debe incluir la autonomía de la CNDH y demás órganos de protección de derechos humanos desde el punto de vista presupuestal, funcional, de designación del titular y respecto a influencias partidistas y religiosas. En consecuencia deberá establecerse el requisito de no pertenecer a partido político para el titular, la mayoría de los consejeros y la mayoría de los (visitadores) defensores de los derechos humanos. La designación del titular y de los consejeros debe realizarse por el Congreso General de Terna integrado por tres universos de excelencia por insaculación calificada. El procedimiento puede variar de conformidad con la legislación reglamentaria, por ejemplo proponemos que la terna se integre por propuestas de un candidato por el Ejecutivo Federal, un candidato por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y un candidato más por las asociaciones de abogados y doctores en derecho de mayor prestigio y antigüedad bajo la conducción y convocatoria del Consejo del organismo de protección de derechos humanos. En todo caso, el candidato para la terna deberá ser seleccionado mediante insaculación calificada, previa convocatoria que implique consultas a las organizaciones no gubernamentales y a todos los sectores de la sociedad a efecto de lograr la selección del mejor para la propuesta al Congreso General, que podrá designar al presidente(a) o al consejero(a), en su caso, o rechazar total o parcialmente la terna a las instituciones autorizadas; en caso de alguna violación al procedimiento o a la Ley. Podrá rechazarse la terna por una sola vez en caso de que por criterio del Congreso la persona o personas no cubran el perfil de la responsabilidad. Incluso se podría otorgar al Consejo del organismo de protección

la facultad de veto razonado por una sola ocasión en el caso de designación del presidente(a) para garantizar la mejor y más depurada designación en todas las instancias.

Esta disposición constitucional debe otorgar a los organismos de protección de derechos humanos el carácter de órganos de autoevaluación del Estado tomando como referencia el fin esencial del mismo: la protección del ser humano y su entorno natural.

El carácter de órgano de autoevaluación del Estado de la CNDH y los demás organismos de protección de derechos humanos significa que nuestro país cuente, dentro del pacto federal, con instrumentos permanentes para corregir las desviaciones de las instituciones del Estado y lograr su cambio gradual, lo cual implica que el Estado, como organización política de nuestros días, no se desvíe de sus fines y así se eviten los cambios radicales que son dolorosos pero necesarios en los casos de institucionalización de la injusticia.

Estos organismos deben proteger los derechos humanos que reconoce el Estado y estimular la cultura de los mismos

El texto vigente del Artículo 102-B adopta la teoría del otorgamiento de derechos que debe sustituirse por la teoría del reconocimiento.

Consideramos procedente sustituir en la reforma la palabra "otorga" por la de "reconoce" en consideración a que los derechos humanos son los derechos inseparables del ser humano que el Estado reconoce como organización política de nuestros días, y que no puede

otorgar porque el Estado no es el titular de los derechos humanos sino el propio ser humano.

Los organismos de protección de derechos humanos no sólo deben proteger los derechos humanos que reconoce el orden jurídico sino además deben tener facultades para promover la cultura de los derechos humanos que implica la posibilidad de que estos organismos adopten la facultad de presentar iniciativas de ley para incorporar al orden jurídico los derechos humanos aún no reconocidos por el Estado.

La protección de derechos humanos debe realizarse sin limitación de materia

Los organismos de protección de derechos humanos deben proteger los derechos en general sin limitar la materia; es inexplicable que determinadas materias y áreas del derecho sean excluidas de la competencia de la CNDH y de los organismos de protección de derechos humanos; o se protegen o no se protegen los derechos humanos, lo cual no significa que los organismos de protección invadan las funciones del Poder Judicial que resuelve mediante resoluciones de ejecución forzosa mientras los organismos de protección de derechos humanos resuelven mediante recomendaciones que son resoluciones de ejecución discrecional.

Queda claro que los organismos de protección de derechos humanos tienen facultad de conocer sobre actos y omisiones de naturaleza administrativa quedando implícitamente excluida la materia judicial, por lo tanto resulta innecesaria la exclusión explícita que señala el mencionado artículo.

La reforma constitucional debe realizarse en el sentido de que los organismos de protección de derechos humanos sean competentes para recibir quejas por actos y omisiones de naturaleza administrativa que reconozca el orden jurídico sin limitación de la materia de naturaleza administrativa, por tanto quedaría incluida la materia electoral y la materia laboral, así como la materia materialmente administrativa del Poder Judicial y todos los demás poderes y funciones generales del Estado; materias que se han excluido y se pretenden excluir según algunos criterios con las lamentables consecuencias de organismos limitados seudoprotectores y de autoevaluación limitada sólo para algunas instituciones republicanas del Estado.

La protección debe realizarse contra actos y omisiones de todo ente público del Estado sin exclusión

La protección de los derechos humanos debe realizarse contra toda autoridad o institución republicana que en sus actos y omisiones de naturaleza administrativa violen derechos humanos reconocidos por el orden jurídico, se desvirtúa la protección al pretenderse excluir los actos y omisiones de naturaleza administrativa del Poder Judicial y del Poder Legislativo, lo cual significa una muy desafortunada limitación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y los organismos estatales y del Distrito Federal, ningún ente del Estado que funcione con recursos del mismo o administre recursos públicos debe estar excluido de la responsabilidad prioritaria de observar los derechos humanos reconocidos por el orden jurídico, de lo contrario estaríamos distorsionando y privilegiando el servicio público mediatizando y subestimando la protección general de los derechos fundamentales.

La función de los organismos de protección se complementa con la del Poder Judicial y del Poder Legislativo

La función que realizan los organismos de protección de derechos humanos es complementaria a la función del Poder Judicial; constituye una nueva estrategia del Estado para la protección de los derechos humanos, estrategia que se suma al proceso constitucional de amparo que constituye una significativa aportación de México al planeta. El Poder Judicial mediante el amparo protege los derechos humanos por medio de resoluciones de ejecución forzosa, mientras que los nuevos organismos de protección de derechos humanos protegen estos derechos mediante resoluciones de ejecución discrecional, considerando como estrategia la publicidad de las resoluciones y la consecuente y reiterada mención de aquellas instituciones republicanas que violan los derechos humanos que pueden ser llamados por el Poder Legislativo a explicar la reiteración de actos y omisiones que sean violatorios de derechos humanos. Conforme a estos señalamientos no procede el criterio de quienes proponen que las recomendaciones tengan el carácter de vinculatorias porque convertiríamos a estos organismos tribunales y se invadiría la esfera del Poder Judicial.

Facultad para presentar iniciativas de ley y ejercitar acción de inconstitucionalidad

Otro lineamiento general para una nueva reforma de los organismos de protección de derechos humanos lo constituye la facultad para presentar iniciativas de leyes ante el Poder Legislativo y ejercitar la acción de inconstitucionalidad ante el Poder Judicial, facultad que acentúa el carácter de organismo de autoevaluación del Estado y su interdependencia con los demás poderes del Estado; esta nueva facultad para la CNDH, los organismos de las entidades federativas y del DF estimularía la sencillez y calidad legislativa para una mejor convivencia social.

Sustitución de la palabra Comisión por la de Defensoría

Otro aspecto que debe reformarse es el relacionado con el nombre de los organismos de protección de derechos humanos, el cual debe corresponder a la función sustantiva del mismo, en consecuencia proponemos que el nombre de Comisión se sustituya por el Defensoría que implica la reforma de la legislación reglamentaria.

El nombre de Comisión es inadecuado para caracterizar una de las funciones generales del Estado; porque este rubro ha sido reiterado en diversidad de organismos como: Comisión Federal de Electricidad, Comisión Federal de Telecomunicaciones, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional de Arbitraje Médico, Comisión Nacional de Desarrollo Integral y Justicia Social para los Pueblos Indígenas, Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, Comisión Nacional del Agua, Comisión Nacional del Deporte, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, Comisión Reguladora de Energía y no debe repetirse para organismos que representan la función general de autoevaluación del Estado tomando como referencia el sentir social mediante la queja por violaciones a los derechos humanos.

En materia federal el organismo debe adoptar el nombre de Defensoría Nacional de Derechos Humanos (DNDH) que tendría la consecuencia inmediata de sustituir las visitadurías por las defensorías, manteniéndose la designación de presidente(a) para el

titular. En las entidades federativas debe mantenerse la misma característica de la defensoría nacional para favorecer la congruencia y estimular el acceso sencillo de la población a estos organismos.

Texto constitucional de la Reforma

Conforme a lo señalado proponemos que el Artículo 102-B sea reformado en los siguientes términos:

"Artículo 102. A

B. El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la del Distrito Federal en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que reconoce 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. Estos organismos ejercerán la función general de autoevaluación del Estado, tendrán el carácter depúblicos, autónomos, con personalidad jurídica y patrimonio propio y tendrán facultades para formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, iniciativas de ley y acciones de inconstitucionalidad para el permanente perfeccionamiento de las instituciones republicanas; la realización humana; la calidad de vida y el cambio gradual del Estado.

La conducción de estos organismos se realizará por un presidente y diez consejeros designados en lo procedente por el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de terna, proveniente de un candidato de cada uno de los demás poderes del Estado y de las asociaciones de profesionistas del derecho, cuya selección deberá hacerse en todo caso por insaculación calificada y previa convocatoria y consulta, bajo los términos de la Ley. El presidente durará en su cargo cuatro años, mandato que podrá renovarse por un periodo más, cada año se sustituirán los dos miembros del consejo de mayor antigüedad en el cargo.

Tendrán facultades para elaborar su presupuesto anual de egresos para la aprobación de los órganos legislativos correspondientes.

El organismo nacional 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 y del Distrito Federal."

El autor se desempeña en la actualidad como primer visitador general de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

INDICADORES

Encuesta a legisladores 1998

Reforma judicial y cambios en la procuración de justicia

Entre el 3 de septiembre y el 12 de octubre, *Este País* y Alduncin y Asociados efectuaron una encuesta entre legisladores de las Cámaras de Diputados y Senadores. Sus respuestas constituyen un valioso instrumento para identificar preferencias partidistas y convicciones personales; son también una herramienta esencial para conocer a fondo las percepciones del Poder Legislativo sobre los temas que ocuparán sus funciones durante los próximos meses.

¿ESTARÍA A FAVOR O EN CONTRA DE MODIFICAR LA CONSTITUCIÓN PARA...

... MANTENER JUICIOS EN AUSENCIA DEL INculpADO?



... FLEXIBILIZAR LOS REQUISITOS DEL MINISTERIO PÚBLICO PARA OBTENER ÓRDENES DE APREHENSIÓN?



... QUE LA CNDH PUEDA REEMPLAZAR AL MINISTERIO PÚBLICO EN AQUELLOS CASOS EN QUE SE PUDIERA TIPIFICAR DELITOS DE TORTURA?



Vitrina metodológica:

Levantamiento: septiembre 3-octubre 12 de 1998; **tamaño de la muestra:** 118 entrevistas a legisladores, tanto diputados como senadores (55% hombres, 45% mujeres). El procedimiento muestral fue por censo, ya que se entregaron cuestionarios a todos los diputados y senadores presentes en las sesiones, y en el caso de la Cámara de Diputados, a través de los líderes de las fracciones; **margen de error:** de ±8 a ±10%; **confianza estadística:** 95%. Los resultados han sido ponderados de acuerdo con la proporción que los partidos tienen en el Poder Legislativo.



Alduncin y Asociados
Estudios sobre Política, Opinión,
Sociología y Mercado