

## ENSAYO

### LA OMISIÓN DEL CONGRESO EN LEGISLAR SOBRE UNA CONSULTA ABIERTA EN EL PROCESO DE ELECCIÓN DEL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS

JAIME HERNÁNDEZ ORTIZ

#### Introducción.

Sirva este documento para sintetizar brevemente las razones para considerar que el Congreso de Jalisco ha incumplido el mandato constitucional de realizar una Consulta pública y transparente para elegir al presidente de la Comisión Estatal De Derechos Humanos.

#### 1. El mandato constitucional

El 10 de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Reforma constitucional de Derechos Humanos, por la que se modifica la denominación del Capítulo I Del Título Primero y se reforman once artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)

Las modificaciones que se hicieron en materia de derechos humanos a la Constitución en el 2011 constituyeron un cambio en el modo de entender las relaciones entre las autoridades y la sociedad, ya que no sólo coloca la dignidad de la persona como el fin de todas las acciones de gobierno, sino que al aprobarse como obligatorios los tratados internacionales se abrió una ruta inédita para lograr una mayor participación de la ciudadanía en exigir su cumplimiento y consolidar un estado democrático de derecho.

De esta manera, la Reforma representó el avance jurídico más importante que ha tenido México para optimizar el goce y ejercicio de los derechos humanos, que para no pocos fue un cambio de paradigma.

Entro los principales cambios de la Reforma anotamos la incorporación de todos los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales como derechos constitucionales; la obligación de las autoridades de guiarse por el principio pro persona cuando interpreten normas de derechos humanos, lo que significa que deben preferir la norma más favorable a la persona; la obligación para todas las autoridades - sin distinción alguna-, de cumplir con cuatro obligaciones específicas: promover; respetar; proteger, y garantizar los derechos humanos. Además, se estableció la obligación de que, cuando exista una presenta violación,

las autoridades deberán investigar, y en su caso sancionar y reparar dichas violaciones.

Asimismo la Reforma incluyó también mandatos específicos sobre los que deben trabajar todas las autoridades como incorporar en la educación a todos los niveles, hacer prevalecer los derechos humanos en el sistema penitenciario mexicano; colocar los derechos humanos como principio rector de la política exterior del país apoyando el derecho de asilo, entre otros.

## **2.- Reformas a los organismos públicos de derechos humanos**

En lo que respecta a la comisiones públicas de derechos humanos se establecieron también modificaciones en el artículo 102 Constitucional apartado B, en las que se señaló que todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten esos organismos; incluso que las legislaturas de las entidades federativas, puedan llamar, a su solicitud, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

Llama la atención que se llamó a fortalecer su autonomía y el procedimiento para elegir a su presidente a través de una consulta pública, aspecto que en el caso de Jalisco se ha incumplido.

En este artículo se presentaron cambios en cuatro párrafos y se incorporó un transitorio, en los siguientes términos:

(...)

***Las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.***

(...)

***La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.***

***Transitorios***

(...)

**Séptimo.** *En lo que se refiere al Apartado B del artículo 102 constitucional y a la autonomía de los organismos locales de derechos humanos, las legislaturas locales **deberán realizar las adecuaciones que correspondan en un plazo máximo de un año contados a partir del inicio de la vigencia de este decreto.***

(Énfasis añadido propio)

En lo que respecta a esta breve reflexión comentaremos únicamente lo referente al proceso electivo del titular de esas Comisiones, ya que el tema de la autonomía requiere una mayor profundidad.

Como podemos observar, en el artículo y transitorio antes descrito **la Constitución mandató a todos los Congresos de las entidades del país realizar las adecuaciones correspondientes en sus legislaciones a efecto de que incorporara un novedoso procedimiento de consulta pública para recibir propuestas y opiniones de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad.**

**Dichas adecuaciones no solo nunca han sido realizadas por el Congreso de Jalisco, sino que desde entonces se ha repetido el mismo procedimiento de dos ocasiones (2012 y 2017), lo que representa el mantenimiento de una conducta regresiva e inconstitucional.**

En términos del propio proyecto de decreto aprobado en la Reforma Constitucional de Derechos Humanos y publicado en junio de 2011, se planteó como uno de los motivos fundamentales la reforma al citado artículo, era fortalecer la autonomía y autoridad moral de estos organismos y con ello, *“incrementar la eficacia de sus resoluciones y de sus recomendaciones”*.<sup>1</sup>

La propia Suprema Corte de Justicia de la Nación por su parte se ha pronunciado constantemente a favor de **llevar a cabo acciones que permitan alcanzar los objetivos de dicha reforma** constitucional en derechos humanos y de profundizar en el estudio del contenido de los tratados internacionales que son parte principal del bloque constitucional de protección, promoción y garantía de ellos de la que participan esos organismos públicos.<sup>2</sup>

La importancia y relevancia internacional de los organismos públicos ha merecido la emisión de criterios y lineamientos sobre su constitución y

---

<sup>1</sup> <http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/00130212.pdf>

<sup>2</sup> <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/>

funcionamiento por parte de la propia Asamblea General de las Naciones Unidas<sup>3</sup> la que, en 1993, aprobó los *Principios de París*.<sup>4</sup>

Dichos principios establecen, con relación a la composición y elección de los miembros de dichas instituciones, la necesidad de **ajustarse a procedimientos que ofrezcan todas las garantías para asegurar la más amplia participación y representación plural de las fuerzas sociales**. De ahí la relevancia de contar con mecanismos eficaces que promuevan la publicidad, transparencia y participación ciudadana en dichos procesos y contar con una alta participación que respalde a esos organismos. Lo anterior sin menoscabo de evaluar también la gestión de sus titulares.<sup>5</sup>

Los *Principios de París* establecen también otros elementos para garantizar la independencia de esos organismos <sup>6</sup> Además de la participación de la sociedad civil en el nombramiento de sus miembros, **subraya la legitimidad de origen y de gestión de estas instituciones frente a la ciudadanía**, la autonomía legal y presupuestaria, **la consulta y colaboración permanente con la sociedad civil**, como la interpretación proactiva de su mandato; temas que están ausentes en la reciente convocatoria del Congreso.<sup>7</sup>

En México existen importantes precedentes impulsados por la sociedad civil que han sido compilados a modo de estándares que pudieran ofrecer bases orientadoras.<sup>8</sup>

---

<sup>3</sup> A/RES/48/134 del 20 de diciembre de 1993.

<sup>4</sup> “*Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos (Principios de París)*”, octubre de 1991, adoptadas por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en marzo de 1992 (resolución 1992/54) y por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1993 (resolución A/RES/48/143).

<sup>5</sup> De forma sucinta se mencionan algunos aspectos a revisar: a) Calidad en la atención brindada a las quejas, b) Calidad de las recomendaciones; c) Nivel de aceptación y cumplimiento de las recomendaciones; d) Ejercicio de las facultades que le otorga la ley; e) Prudencia y oportunidad de los llamados a las autoridades para exhortarlos al respeto a los derechos humanos; f) Señalamiento y puesta a la luz de los principales problemas de derechos humanos en el estado; g) Colaboración con la sociedad civil para enfrentar las violaciones de derechos humanos; h) Propuestas de modificaciones y cambios legislativos y administrativos; i) Logros en la prevención de violaciones a los derechos humanos; j) Rendición de cuentas y k) Acceso a la información y transparencia.

VER: *Análisis del perfil requerido para el titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Documento de trabajo*, Sandra Serrano, Edición Juan Salgado, México, D.F. 2004, P.8. Disponible en [http://www.fundar.org.mx/fundar\\_1/site/files/Perfil%20del%20ombudsman.pdf](http://www.fundar.org.mx/fundar_1/site/files/Perfil%20del%20ombudsman.pdf)

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> Ver: *Construyendo legitimidad y confianza. Transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en los nombramientos de titulares de órganos autónomos y de autonomía limitada*, Fundar-Artículo 19, México, D.F. 2009. Disponible en versión electrónica en la dirección <http://www.fundar.org.mx/mexico/wp-content/uploads/publicaciones/construyendo.pdf>

<sup>8</sup> VER: *Procesos de relevo en los Organismos Públicos de Derechos Humanos. Propuestas desde la sociedad civil*. Disponible en la dirección: <http://www.fundar.org.mx/relevos2009/index.htm>

### 3.- El incumplimiento a la Constitución y la omisión del Congreso del Estado.

En este marco queremos destacar que el proceso de elección del titular de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ) que desde el 2011 a la fecha, **ha vulnerado los criterios y principios de publicidad, participación pública y transparencia** establecidos en la Constitución en el artículo 102 apartado B, pues al parecer no existe voluntad política para llevar a cabo ese mandato, no obstante que el Séptimo Transitorio obligaba a los congresos a realizar esa actualización en menos de un año, por considerarlo un tiempo suficiente.

Esta omisión o incumplimiento no exime al Poder Legislativo jalisciense de realizar este mecanismo en el proceso que se lleva a cabo, pues esta disposición ya está contemplada en la Ley Orgánica del Poder Legislativo<sup>9</sup>, que, considera la figura de la **consulta pública** para recoger, opiniones, propuesta, y sugerencias para elegir al titular del organismo.

Está claro que una consulta pública no es vinculante, pero no por ello debe eximirse su realización, porque de todas maneras al Legislativo estatal no se le restan facultades para elegir a quien deba presidir el organismo conforme a la mayoría calificada.

Lo que vemos hasta el momento es que Poder Legislativo estatal **no quiere ceñir** su actuación al mandato constitucional pues mantiene un proceso opaco, para pasa de la discrecionalidad a la arbitrariedad; y refleja una conducta claramente **inconstitucional que le resta finalmente eficacia al organismo.**

Si bien en agosto de 2012, el Congreso del Estado cumplió de manera parcial con las reformas en derechos humanos, como en la constitución del estado en su artículo 4 y 10<sup>o</sup> y otras a la Ley de la CEDHJ al incorporar casi literalmente partes del artículo Primero Constitucional, **ha mantenido un ominoso silencio respecto a lo mandatado en el artículo 102 apartado B<sup>10</sup>.**

Las modificaciones al artículo 102 apartado B, se hicieron con el objeto de impulsar la consolidación de los organismos públicos de derechos humanos

---

<sup>9</sup> Artículo 115. Las comisiones pueden celebrar foros **de consulta pública** o reuniones con especialistas de la materia para tratar asuntos de su competencia.

Artículo 141, fracción I: "Es facultad del Congreso del Estado celebrar dentro o fuera de su recinto oficial, en asamblea o por comisiones, reuniones de trabajo y audiencias públicas para conocer directamente de todos los sectores de la población, cualquier criterio u opinión que juzgue conveniente recabar para la mejor elaboración de los dictámenes de ley, de decreto o de acuerdo legislativo."

<sup>10</sup> Ver reformas a la Constitución del estado en su artículo 4<sup>o</sup> y 10<sup>o</sup>

(Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Comisiones estatales, defensorías o procuradurías de derechos humanos en todo el país), con el fin de dotarles de mayor autoridad moral a partir de fortalecer su autonomía y concitar un mayor respaldo y legitimidad.

**Lo anterior mediante un procedimiento de consulta pública que debería ser transparente, y cuyos términos y condiciones debería estar previamente determinado en la ley; situación que no acontece a la fecha.**

Así, a once años de que fuese publicada la reforma constitucional en materia de derechos humanos, y frente a la gran tarea que representa implementar una reforma de tal magnitud, las autoridades legislativas de las entidades debieron incorporar a la brevedad y progresivamente mayores y mejores mecanismos para la elección de los presidentes de estos organismos, fundamentalmente incorporando una consulta pública.

Ahora, uno de los principales desafíos que tenemos ahora es abatir la inconstitucionalidad con la que actúa el Congreso del estado; pues sigue sin cumplir con aquellas normas constitucionales que son obligatorias y de concreto desarrollo.

Un Estado democrático de derecho exige la construcción de procedimientos que den respuesta eficaz a la compleja y rica realidad de nuestro tiempo.

El Congreso del Estado desatiende así *La declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos* de la ONU, **pues se niega a abrir espacios para la deliberación y participación de toda persona en los temas de derechos humanos y que son de vital trascendencia, como es el proceso electivo del titular de la CEDHJ**

Obviamente se observa que no interesa al Congreso del Estado **consolidar el sistema institucional y de protección de derechos humanos que existe en Jalisco, el no jurisdiccional y el jurisdiccional, pues ambos son importantes en la consolidación de un Estado democrático de derecho y de una cultura cívica y de derechos humanos.**