

Chiapas

Visión de futuro de los organismos públicos de derechos humanos

Reflexiones sobre la importancia de la autonomía sustantiva

Juan José Zepeda Bermúdez
Presidente de la Comisión Estatal
de los Derechos Humanos de Chiapas

Resumen: En México, los organismos públicos de derechos humanos (OPDH) tienen facultades para proteger los DDHH, amparados por el orden jurídico constitucional. Como órganos constitucionales autónomos deben estar dotados de una serie de garantías relacionadas con su autonomía. La naturaleza de los OPDH, centrada en la realización efectiva de los derechos humanos, implica que se constituyan como un importante contrapeso frente al poder del Gobierno; de ahí que la autonomía sustantiva de los OPDH es crucial para su independencia y el cumplimiento de su mandato constitucional de promoción, divulgación, protección y vigilancia de la plena vigencia de los derechos humanos en México.

Palabras clave: autonomía, autonomía sustantiva, derechos humanos, independencia, organismos públicos de derechos humanos, órgano constitucional autónomo.

Cada día se incrementa el interés de las y los ciudadanos por la materialización del respeto pleno a sus derechos humanos, por tanto, resulta pertinente reflexionar sobre la importancia del sistema no-ju-

risdiccional, específicamente sobre el fortalecimiento de las funciones y la autonomía de los Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH). Estos órganos, de acuerdo con la experiencia, han sido el espacio público adecuado para que las personas, víctimas de violaciones a sus derechos humanos, accedan a mecanismos de protección y garantías de defensa, para que las instituciones estatales no se desborden en sus actuaciones.

Es pertinente recordar que un rasgo esencial del estado constitucional es la limitación y el control del poder, a partir de un sistema de pesos y contrapesos, orientado al desempeño independiente —aunque colaborativo— de cada esfera gubernativa. Esta división en la distribución de competencias y responsabilidades estatales está consagrada para la preservación del goce de libertades de los mexicanos y de la plenitud de sus derechos constitucionales.

Los OPDH son órganos constitucionales autónomos, figura caracterizada por su pertenencia al Estado, pero con independencia de los tres Poderes. A raíz de la incorporación a la arena constitucional de este modelo, se ha generado un proceso de permanente revisión en torno a sus características, su naturaleza jurídica, sus atribuciones y sus relaciones de convivencia con el Gobierno.

Para Cárdenas (2012, p. 244), los órganos constitucionales autónomos “representan una evolución en la teoría clásica de la división de poderes, porque se entiende que puede haber órganos ajenos a los poderes tradicionales sin que se infrinjan los principios democráticos o constitucionales”.

Los órganos constitucionales autónomos que conforman el sistema no-jurisdiccional dedicado a la promoción y defensa de los derechos humanos en México, fueron creados para generar certidumbre, tranquilidad y estabilidad, en razón de su independencia de los poderes del Estado, de su carácter apolítico y del estatuto de sus titulares. Por ello, ante la realidad política, económica, social y cultural que

franquea nuestro país, deben ser dotados de la garantía plena de su autonomía, para responder con eficiencia al preponderante compromiso en la observancia de respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, garantizando el cumplimiento efectivo de los Principios de París.¹

La premisa fundamental de este trabajo de reflexión es que sólo con la autonomía sustantiva, los OPDH podrán responder cabalmente a su mandato constitucional de promoción y defensa de los derechos fundamentales en México.

La palabra autonomía tiene su origen en dos vocablos griegos: *auto* que significa “mismo” y *nomos* “ley”; lo que configura el concepto de autonomía como la capacidad de los organismos para darse su propia ley.

García Máynez (1993, p. 104) define a la autonomía como la facultad que las organizaciones políticas tienen de darse a sí mismas sus leyes y de actuar de acuerdo con ellas.

Para Ugalde Calderón (2010, p. 256) la autonomía de los órganos constitucionales “encuentra su explicación en diversos motivos: a) la necesidad de contar con un ente especializado técnica y administrativamente; b) la urgencia de enfrentar los defectos perniciosos de la partidocracia; c) la conveniencia de un órgano específico que ejecute las tareas que no deben ser sujetas a la coyuntura política, pero que son parte de las atribuciones naturales del Estado...”

Señala que “en la medida en que un órgano tenga independencia respecto de los poderes tradicionales y se evite cualquier injerencia gubernamental o de otra índole, se asegura y garantiza su autonomía, siempre en estricto apego al principio de constitucionalidad, pues la

¹ Asamblea General de las Naciones Unidas. *Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos*. A/RES/48/134, 20 de diciembre de 1993.

52 limitante de la autonomía radica precisamente en que sus actos se encuentren apegados a dicho principio” (p. 257).

Asimismo, define los distintos tipos de autonomía que deben revestir a los órganos constitucionales (p. 258):

Técnica: es la capacidad de los organismos para decidir en los asuntos propios de la materia específica que les ha sido asignada, mediante procedimientos especializados, con personal calificado para atenderlos...

Orgánica o administrativa: que no dependen jerárquicamente de ningún otro poder o entidad...

Financiera-presupuestaria: que gozan de la facultad de definir y proponer sus propios presupuestos y, de disponer de los recursos económicos que les sean asignados para el cumplimiento de sus fines. Ello garantiza su independencia económica...

Normativa: consiste en que se encuentran facultados para emitir sus reglamentos, políticas, lineamientos y, en general, todo tipo de normas relacionadas con su organización y administración internas.

De funcionamiento: es una combinación de los otros tipos de autonomía, implica que los organismos cuenten con la capacidad de realizar, sin restricción o impedimento alguno, todas las actividades inherentes a sus atribuciones o facultades, lo cual involucra, tanto a la autonomía técnica como a la orgánica, financiera-presupuestal y normativa.

Plena: que implica una autonomía total, es decir, una auténtica posibilidad de gobernarse sin subordinación externa...

Los *Principios Relativos al Estatuto de las Instituciones Nacionales* acogidos por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante resolución 48/134 de diciembre de 1993, establecen que la institución nacional será competente en el ámbito de la promoción y protección

de los derechos humanos; que tendrá el mandato más amplio posible, claramente enunciado en un texto constitucional o legislativo, que establezca su composición y ámbito de competencia; que dispondrá de una infraestructura apropiada para el buen desempeño de sus funciones, y en particular de fondos suficientes, que deberán destinarse principalmente a la dotación de personal y locales propios, a fin de que la institución sea autónoma respecto del gobierno y no esté sujeta a un control financiero que pueda afectar su independencia.

La jurisprudencia 20/2007 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el rubro ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS., señala que las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son:

- a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Valls y Matute (2014, p. 355) postulan que “el concepto instrumental de autonomía se expresa con fuerza en la tendencia actual de organizar las funciones estatales con base en órganos autónomos constitucionales”. Refuerzan la idea al acotar que “este es el denominador común en la creación y fortalecimiento de autonomías de personas públicas no gubernamentales, no vinculadas directamente con ninguno de los Poderes de la Unión tradicionales...”. En relación con los tipos de autonomía que tienen estas figuras, señalan tres: “la autonomía es orgánica-administrativa, financiera-presupuestal, de gestión y técnica” (p. 357).

En la opinión de Pedroza de la Llave (2002, p. 178) para que un ente pueda ser considerado autónomo no basta su autonomía presupuestaria, sino que es necesario cubrir otros elementos. Se destaca:

1) autonomía de tipo político-jurídica (en el sentido de que los órganos constitucionales autónomos gozan de cierta capacidad normativa que les permite crear normas jurídicas sin la participación de otro órgano estatal); administrativa (que significa que tiene cierta libertad para organizarse internamente y administrarse por sí mismo, sin depender de la administración general del Estado), y financiera (que implica que los órganos constitucionales autónomos pueden determinar en una primer instancia sus propias necesidades materiales mediante un anteproyecto de presupuesto que normalmente es sometido a la aprobación del Poder Legislativo.

La Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos le otorga una autonomía limitada al órgano nacional al quedar establecido en el artículo 2 que éste es un organismo “que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios...”. En la experiencia local destaco que la mayoría de las leyes de las comisiones de los derechos humanos de las entidades federativas se limitan a reconocer a los OPDH como organismos públicos autónomos con personalidad jurídica y patrimonio propio, sin hacer referencia a las características de su autonomía.

Cabe hacer notar que en las legislaciones de derechos humanos en los ámbitos nacional y local, y en diversos documentos públicos, se hace uso del término “organismo” como sinónimo de “órgano”, lo cual no sólo es un error de forma sino de fondo, ya que la diferencia entre ambos es sustancial en relación con su condición de independencia. Martínez (2015, p. 24) indica que la doctrina tradicional atribuye al órgano las siguientes características principales: a) tiene confiada una actividad directa e inmediata del Estado; b) está coordinado pero no subordinado a ninguno de los tres Poderes del Estado o a otros órganos; y c) se encuentra en el vértice de la organización estatal y goza de completa independencia. El organismo, por su parte, se caracteriza por ser una unidad administrativa que pertenece a alguno de los tres Poderes del Estado, constituyendo una manera de organización administrativa que se relaciona estrechamente con la prestación de un servicio público o la realización de una actividad pública relevante.

De la revisión realizada líneas arriba sobre las características inherentes al concepto de autonomía de los órganos constitucionales, también queda evidenciado que éstas difieren de acuerdo con el autor, aunque coinciden en el fondo conceptual.

En la reflexión que nos ocupa, vale hacer la precisión que el concepto de autonomía no tiene el mismo contenido para todos los órganos constitucionales previstos en la Constitución mexicana; esto es así porque “la naturaleza jurídica y administrativa de los órganos y organismos autónomos, así como la relación que guardan frente a los Poderes del Estado, determinan su grado de autonomía” (Martínez, p. 24). Asimismo, la diversidad de funciones y objetivos de los órganos constitucionales autónomos dificulta la posibilidad de realizar un tratamiento integrador del concepto de autonomía. “Algunos son órganos de garantía de derechos, otros instancias de control del poder, unos más autoridades regulatorias, técnicas, punitivas o de investigación. Además, unos brindan servicios a los gobernados, otros actúan ante al Estado y unos más gestionan áreas de operación de los llamados poderes privados” (Salazar, 2014).

Como órganos constitucionales autónomos, los OPDH tienen dos elementos esenciales que definen su trascendencia institucional. El elemento necesario representa que su ausencia supondría la inmediata interrupción de las actividades estatales de promoción, defensa y vigilancia de los derechos humanos a partir de la vía no jurisdiccional, para que las autoridades públicas alineen sus actuaciones a la normatividad nacional e internacional en materia de derechos humanos. El elemento indefectible determina que su actividad no puede ser sustituida por otros órganos constitucionales que puedan promover y vigilar que el Estado adopte medidas positivas que garanticen condiciones en las que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos. A la luz de estos dos elementos se desvela la importante contribución de los OPDH a la vida de México; de su niñez, de su juventud, de sus mujeres, de sus minorías, de su diversidad, de sus indígenas, de sus adultos mayores, de sus migrantes.

La naturaleza de los OPDH, centrada en la realización efectiva de los derechos humanos, implica que se constituyan como un importante contrapeso frente al poder del Gobierno. Su papel como evaluador permanentemente de la situación que guardan los derechos humanos en el país —o la región en la que se circunscribe su ámbito de competencia—, así como su facultad de formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias, y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, implica la imperiosa necesidad de dotarlos de la garantía de su plena autonomía de los Poderes del Estado, para evitar presiones de cualquier índole que inhiban su adecuado desempeño.

La cuestión de la autonomía es un tema central para las reflexiones sobre el buen funcionamiento de los OPDH, ya que estos órganos están diseñados para vigilar que la actuación de las autoridades públicas del país sea respetuosa de los derechos humanos de la población. De esta manera, la autonomía de los CNDH [*sic*] frente a los poderes públicos es la única modalidad que puede garantizar una protección neutral e independiente de los derechos de las personas frente a estos poderes. (Lachenal, Martínez y Valdés, 2009, p. 14).

La plena autonomía de los OPDH, categorizada en el concepto de autonomía sustantiva, requiere la garantía de su autonomía orgánica y funcional; técnica y de gestión; normativa, y financiera-presupuestal. La autonomía sustantiva de los OPDH es crucial para su independencia y el cumplimiento de su mandato constitucional de promoción, divulgación, protección y vigilancia de la plena vigencia de los derechos humanos en México.

En este contexto, el mayor reto hacia el futuro es contar con la certeza de la autonomía financiera-presupuestal para dejar de constreñirse a las oscilaciones de la voluntad y la coyuntura política, en la asignación de recursos para la realización de las tareas sustantivas de los OPDH.

Fuentes (2011) considera que los órganos autónomos podrían llegar a verse sujetos a condicionamientos en la asignación de recursos pre-

supuestales como un instrumento de presión; “...de no contarse con mecanismos efectivos que eviten un condicionamiento en su cesión, se incurre en el riesgo moral de que la entrega de recursos esté vinculada a una posible vulneración de la autonomía del ente, al ejercicio de sus atribuciones o al contenido de sus decisiones”.

Guerra y Millán (2009, p. 253) apuntan que la dependencia presupuestaria de los organismos autónomos es uno de los riesgos que puede limitar e, incluso, influir en su actuación; y asumen que la autonomía presupuestaria debe entenderse en un sentido amplio: en una primera vertiente, conlleva la libertad en la administración del presupuesto, el establecimiento de las prioridades y la asignación de recursos para atenderlas; en un segundo plano, radica en la seguridad de la asignación de recursos económicos suficientes al margen de decisiones meramente coyunturales y políticas.

...la tentación de dominio, de cooptación o de subordinación es latente aún en estos días de avance democrático, tanto en nuestro país como en diversos Estados alrededor del mundo. Los intereses políticos y económicos naturalmente ofrecen resistencias cuando se enfrentan a limitantes, normativas y acciones que afectan sus esferas de influencia. Particularmente en las democracias en vías de consolidación, con organismos jóvenes que significan espacios para acotar el ejercicio abusivo del poder, es posible encontrar procesos complejos e incluso ríspidos en las relaciones entre los poderes y las instituciones. Lo anterior hace necesaria la búsqueda de mecanismos que garanticen un funcionamiento adecuado y autónomo de los entes que tutelan los derechos fundamentales, en un momento histórico en el que las ideas del control excesivo y de las relaciones jerárquicas y rígidas se tornan inadecuadas e ineficaces. (p. 254).

Son dos las vías que los estudiosos ofrecen para garantizar la autonomía presupuestaria de los órganos constitucionales autónomos. Cárdenas (p. 264) propone realizar una reforma constitucional que establezca un porcentaje mínimo del monto total de las asignaciones

previstas en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, para cada órgano autónomo en el ámbito nacional, —esta propuesta sería aplicable para los órganos autónomos a nivel local.

Lachenal (2008, p. 173) manifiesta que “el desarrollo de las comisiones de derechos humanos, además de ser reciente, ha seguido diferentes caminos debido a factores políticos, presupuestales y sociales propios de cada entidad federativa”. Como alternativa de fortalecimiento a los órganos autónomos locales, Guerra (2008, p.126) se pronuncia por la creación de un *fondo de aportaciones* dentro del ramo 33, mediante el cual se transfieran recursos etiquetados de la Federación a éstos. En este mecanismo, los asuntos relativos a los compromisos, reglas y operación del fondo quedarían plasmados en un convenio de coordinación fiscal en cada materia, que sería firmado entre la Federación y cada una de las entidades federativas. En este convenio se establecería que las aportaciones federales al fondo tendrían un carácter complementario; que el presupuesto asignado por el Congreso local al órgano autónomo, no podría ser menor a los recursos aportados por el fondo federal, ni menor al presupuesto del año inmediato anterior aprobado; y que las autoridades hacendarias locales estarían obligadas a transferir íntegramente los recursos a los órganos autónomos locales.

Me inclino a considerar que la determinación de un porcentaje del monto total de las erogaciones del presupuesto de egresos para cada ejercicio fiscal, en los ámbitos nacional y local, es la alternativa que garantizaría la tan necesaria autonomía financiera-presupuestal de los órganos constitucionales.

He de precisar que esta autonomía presupuestaria, indispensable para mantener una posición de total independencia de los intereses políticos circunstanciales, de ningún modo supone la licencia para un ejercicio irresponsable del gasto. Comparto la perspectiva de que la austeridad impregne la vida pública, y de que ésta se haga a partir de una revisión con enfoque integral, informado y coherente, que atienda las causas de las ineficiencias y problemas que han impedido que

México cuente con instituciones fuertes a partir de una evaluación de su desempeño para fortalecerlas o rediseñarlas. Sin duda, la austeridad y la disciplina financiera son y deben seguir siendo los criterios permanentes de los OPDH. La alta responsabilidad conferida por la Constitución en relación con los derechos humanos, obliga moralmente a la racionalidad, eficiencia y eficacia en la aplicación de los recursos, apegándose a los principios de transparencia y rendición de cuentas.

En una reflexión final, quiero resaltar que la autonomía sustantiva de los OPDH, no debe representar una amenaza para los poderes constituidos de orden democrático. La fortaleza institucional de los organismos públicos de derechos humanos significa que las funciones que les fueron conferidas por el Estado, serán realizadas con mayor especialización. Sin embargo, esta sana independencia de los OPDH de los poderes del Estado relacionada con su plena autonomía, no significa por sí sola, que el camino está libre de obstáculos.

En un país democrático como el nuestro, es indispensable la profesionalización del servicio público. Ello abona a evitar que los fines de las instituciones estén sometidos a intereses políticos o que se trasladen hacia los beneficios de las personas que ocupan los cargos. Por lo tanto, es impostergable transitar hacia el establecimiento y consolidación de un Servicio Profesional Nacional de Derechos Humanos, atendiendo en lo local las particularidades de cada órgano de derechos humanos.

FUENTES DE CONSULTA

Cárdenas, J. (2000). *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Fuentes, B. (2011). Autonomía constitucional de los organismos públicos. 10 de julio de 2019, de *Red por la Rendición de Cuentas*. Disponible

en <http://rendiciondecuentas.org.mx/autonomia-constitucional-de-los-organismos-publicos/>

García Máynez, E. (1993). *Introducción al estudio del Derecho*. México, Porrúa.

Guerra, O. (2008). Autonomía Presupuestaria de los Órganos Autónomos Locales. En: Autonomía, Reforma Legislativa y Gasto Público. *Tercer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos*. México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Guerra, O. y Millán, A. (2009). Alcances y límites de la autonomía presupuestaria de los organismos públicos autónomos. En: El papel de los Organismos Públicos Autónomos en la consolidación de la democracia. *Cuarto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos*. México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Lachenal, C. (2008). Autonomía de las comisiones de derechos humanos. Avances y retos. En: Autonomía, Reforma Legislativa y Gasto Público. *Tercer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos*. México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Lachenal, C., Martínez, J. & Moguel, M. (2009). *Los organismos públicos de derechos humanos. Nuevas instituciones, viejas prácticas*. México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 24 de junio de 1992. México. Disponible en internet: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/47_250618.pdf

Martínez, M. (2015). Órganos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente. ¿Fortaleza o debilidad del Estado? *Revista El Cotidiano*, núm. 190, marzo-abril. México, Universidad Au-

tónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. Disponible en internet: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=3253684501>

ONU. *Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos*, aprobados por la Asamblea General en su Resolución A/RES/48/134, del 20 de diciembre de 1993.

Pedroza de la Llave, S. (2002). Los órganos constitucionales autónomos en México, en Serna de la Garza, José María y Caballero Juárez, José Antonio (coords.), *Estado de Derecho y transición jurídica*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Salazar, P. (2014). Las demasiadas autonomías. *Revista Nexos*. México. Disponible en internet: <https://www.nexos.com.mx/?p=18380>

SCJN. *Órganos Constitucionales Autónomos. Notas distintivas y características*. Época: Novena Época. Registro: 172456. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, Mayo de 2007. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 20/2007, página: 1647.

Ugalde Calderón, F. (2010). Órganos constitucionales autónomos. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 29. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Valls, S. y Matute, C. (2014). *Nuevo derecho administrativo*. México, Porrúa.