



PROGRAMA DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN  
PROFESIONAL EN DERECHOS HUMANOS

# Fase de inducción



## DIRECTORIO INSTITUCIONAL

### PRESIDENTE

Luis González Placencia

### CONSEJO

José Antonio Caballero Juárez

José Luis Caballero Ochoa

Miguel Carbonell Sánchez

Denise Dresser Guerra

Manuel Eduardo Fuentes Muñiz

Patricia Galeana Herrera

Mónica González Contró

Nancy Pérez García

Nashieli Ramírez Hernández

José Woldenberg Karakowsky

### VISITADURÍAS GENERALES

**Primera** Mario Ernesto Patrón Sánchez

**Segunda** Rosalinda Salinas Durán

**Tercera** José Antonio Guevara Bermúdez

**Cuarta** Guadalupe Ángela Cabrera Ramírez

**Quinta** Luis Jiménez Bueno

### CONTRALORÍA INTERNA

Rosa María Cruz Lesbros

### SECRETARÍAS

**Ejecutiva** Gabriela Gutiérrez Ruz

**Promoción de los Derechos Humanos  
e Incidencia en Políticas Públicas** Gerardo Sauri Suárez

### CONSULTORÍA GENERAL JURÍDICA

Fernando Francisco Coronado Franco

### DIRECCIONES GENERALES

**Quejas y Orientación** Alfonso García Castillo\*

**Administración** Irma Andrade Herrera

**Comunicación por los Derechos Humanos** Daniel Robles Vázquez

**Educación por los Derechos Humanos** José Luis Gutiérrez Espíndola

### DIRECCIÓN EJECUTIVA DE SEGUIMIENTO

Montserrat Matilde Rizo Rodríguez

### CENTRO DE INVESTIGACIÓN APLICADA EN DERECHOS HUMANOS

Ricardo A. Ortega Soriano

### SECRETARÍA PARTICULAR DE LA PRESIDENCIA

María José Morales García

### COORDINACIÓN GENERAL DE VINCULACIÓN ESTRATÉGICA

Leonardo Mier Bueno

### COORDINACIONES

**Asesores** María José Morales García\*

**Interlocución Institucional y Legislativa** Cristina Isabel Hernández López\*

**Tecnologías de Información y Comunicación** Rodolfo Torres Velázquez

**Servicios Médicos y Psicológicos** Sergio Rivera Cruz\*

**Servicio Profesional en Derechos Humanos** Mónica Martínez de la Peña

\* Encargado (a) de despacho.

**PROGRAMA DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN  
PROFESIONAL EN DERECHOS HUMANOS**

# **Fase** de inducción



CONTENIDOS: Ximena María Medellín Urquiaga.

COORDINADORA DEL SERVICIO PROFESIONAL EN DERECHOS HUMANOS: Mónica Martínez de la Peña.

COORDINACIÓN DE CONTENIDOS: Héctor Rosales Zarco, jefe de Departamento de Contenidos.

COORDINACIÓN ACADÉMICA: Rossana Ramírez Dagio, subdirectora de Formación Profesional.

EDITOR RESPONSABLE: Alberto Nava Cortez. CUIDADO DE LA EDICIÓN: Bárbara Lara Ramírez. DISEÑO DE PORTADA: Maru Lucero. DISEÑO Y FORMACIÓN: Maru Lucero, Gabriela Anaya Almaguer y Ana Lilia González Chávez. CORRECCIÓN DE ESTILO: Solar, Servicios Editoriales, S. A. de C. V.

Primera edición, 2011

Segunda edición, 2013

D. R. © 2011, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal  
Av. Universidad 1449, col. Florida, pueblo de Axotla,  
del. Álvaro Obregón, 01030 México, D. F.

[www.cd hdf.org.mx](http://www.cd hdf.org.mx)

*Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.*

Se autoriza la reproducción total o parcial de la presente publicación siempre y cuando se cite la fuente.

# ÍNDICE

<b>Presentación</b> .....	7
<b>Curso I. La CDHDF en el contexto de la protección de los derechos humanos en México</b> .....	7
<i>Ximena María Medellín Urquiaga</i>	
Módulo I. Derechos humanos y obligaciones estatales en el marco jurídico mexicano. ....	9
Módulo II. Mecanismos constitucionales de protección de los derechos humanos .....	33
Módulo III. Mecanismos no jurisdiccionales de protección a los derechos humanos. ....	49
Módulo IV. Los recursos constitucionales en México: énfasis en los conflictos entre poderes vs. debilidad de la protección de los derechos fundamentales. ....	63
Bibliografía .....	68
Ejercicios .....	74
Autoevaluación. ....	79
Clave de respuestas .....	81



## PRESENTACIÓN

**E**l Servicio Profesional en Derechos Humanos (SPDH) fue creado en 2005 con el propósito de responder a una demanda de especialización en el trabajo que desempeña la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) como organismo público autónomo.

Desde la creación del Servicio Profesional, la CDHDF ha realizado un esfuerzo significativo para la consolidación y el desarrollo de los procesos de ingreso y ascenso, capacitación, formación y evaluación anual del desempeño.

La presente guía de Inducción ha sido elaborada a partir del trabajo dirigido por la Coordinación del Servicio Profesional en Derechos Humanos con apoyo de académicos especialistas en temas relacionados con los contenidos del Programa de Formación y Capacitación y, desde luego, con las y los autores de los contenidos del presente documento, quienes impartirán los cursos presenciales a las y los integrantes del Servicio Profesional.

Es importante referir que el objetivo primordial de las guías de estudio del Programa es proporcionar a las y los integrantes del SPDH una investigación adecuadamente documentada, actual y cercana a sus actividades profesionales. En tal sentido, se ha procurado que la exposición temática sea reflexiva y en torno al quehacer cotidiano de las diversas áreas de la Comisión, lo que permitirá que quienes integran el servicio profesional participen en la construcción del proceso de aprendizaje mediante el análisis de diferentes tópicos y a partir de un contexto que les es común.

Los materiales que conforman esta guía de estudio han sido contruidos con la expectativa de reflexio-  
nar sobre la aplicación práctica de los diversos aspectos que integran la materia de los derechos hu-  
manos, por lo que en éstos se aborda: el análisis del papel que desempeña la CDHDF en el contexto de la  
defensa y la protección de los derechos humanos en México; la estructura, competencia y facultades de  
la Comisión en su carácter de órgano autónomo de protección a estos derechos; algunos fundamentos  
metodológicos sobre el tema; las nociones teóricas, características y principios de los derechos huma-  
nos, así como las exigencias éticas y las obligaciones de transparencia y acceso a la información que  
recaen en las y los servidores públicos.

Esta segunda edición constituye un paso importante hacia la consolidación de una metodología *ad hoc*  
de enseñanza de los derechos humanos para las y los servidores públicos de los organismos públicos  
autónomos que los protegen y, sin duda, está encaminada a fortalecer la defensa y promoción de los de-  
rechos humanos en nuestro país.

**Coordinación del Servicio Profesional en Derechos Humanos**



# Curso I.

## La CDHDF en el contexto de la protección de los derechos humanos en México\*

[La revolución constitucional] tuvo lugar [...] sólo con la dolorosa toma de conciencia de que una constitución y una declaración de derechos necesitan de la maquinaria judicial para ser efectivos [...] la lección definitiva provino de la experiencia propia, la experiencia de la tiranía y de la opresión por un poder político incontrolado en ausencia de procedimientos accesibles para las víctimas del abuso gubernamental y *capaces* de contener tal abuso.

MAURO CAPPELLETTI<sup>1</sup>

Con independencia de nuestro optimismo o pesimismo no existe otra respuesta a la crisis del derecho que el derecho mismo; y no hay alternativas posibles a la razón jurídica. Éste es el único camino para responder a la complejidad social y para salvar con el futuro del derecho, también el futuro de la democracia.

LUIGI FERRAJOLI<sup>2</sup>

---

\* Ximena María Medellín Urquiaga, profesora-investigadora asociada de la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Todas las opiniones presentadas en este texto son responsabilidad exclusiva de la autora y no representan la posición institucional del CIDE. La autora agradece a José Manuel Ruiz Ramírez por su trabajo de investigación, esencial para la elaboración de esta guía.

<sup>1</sup> Mauro Cappelletti, *The Judicial Process in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 1989, p. 186, cit. en Marian Ahumada, *La jurisdicción constitucional en Europa. Bases teóricas y políticas*, Cizur Menor, Navarra, Universidad de Navarra/Civitas, 2005, p. 39 [cursivas en el original].

<sup>2</sup> Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. de Andrea Greppi, 4ª ed., Madrid, Trotta, 2004, p. 34.



## **MÓDULO I.**

# **DERECHOS HUMANOS Y OBLIGACIONES ESTATALES EN EL MARCO JURÍDICO MEXICANO**

## Los derechos humanos en el marco jurídico mexicano

El reconocimiento legal de los derechos humanos ha sido marcado por dos procesos históricos:

Las revoluciones liberales y sociales de los siglos XVIII, XIX y XX

La toma de conciencia de la comunidad internacional acerca de la destrucción a la que llevó el ejercicio desbordado del poder estatal durante las guerras mundiales.

El artículo 133 constitucional consagra el principio de supremacía constitucional, además de establecer la estructura jerárquica del sistema de normas en el ordenamiento jurídico mexicano.

En nuestro país, las obligaciones estatales en materia de derechos humanos están explícitamente enunciadas en el artículo 1º constitucional.

La jurisprudencia respecto al contenido de estas obligaciones proviene, casi exclusivamente, del derecho internacional.

Tres fenómenos han sido trascendentes en este proceso:

1. La internacionalización de la protección a los derechos humanos.
2. La especialización del derecho internacional de los derechos humanos.
3. La creación y consolidación de los mecanismos judiciales y no judiciales de vigilancia, monitoreo, interpretación y aplicación de los tratados universales y regionales.

El Estado tiene a su cargo:

- La obligación de respetar.
- La obligación de proteger.
- La obligación de garantizar, que incluye las obligaciones de prevenir, investigar, enjuiciar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.
- La obligación de promover.

Mecanismos de defensa política y social de los derechos humanos:

1. El principio de la división de poderes y el sistema federal.
2. La participación política de la sociedad en toda la actividad estatal.
3. El uso de múltiples niveles para la protección (nacional e internacional).

El cumplimiento de las obligaciones a cargo de los Estados no puede dejarse a la completa discreción de las autoridades competentes. La interpretación nacional e internacional en materia de derechos humanos es de fundamental importancia para establecer pautas claras que sirvan como guía o parámetro para la actuación gubernamental.

**E**l debate sobre la protección de los derechos humanos en México ha sido apuntalado en ocasiones por el derecho internacional de los derechos humanos; sin embargo, un estudio integral del tema debe comenzar por reconocer que esta protección es, antes que nada, un reclamo que se encuentra en la esencia y en el centro del cualquier Estado constitucional.<sup>3</sup>

Más que un simple cambio de nomenclatura, hablar de un *Estado constitucional* implica pensar en nuestro sistema político-jurídico desde una perspectiva verdaderamente revolucionaria.<sup>4</sup> En concreto, el Estado constitucional se traduce en la sujeción de todos(as), ciudadanos(as) y gobernados(as), a la Constitución, la cual deja de ser una abstracción alejada de la sociedad que, en la práctica, cede ante la voluntad casi irrestricta de la legisladora o el legislador. Por el contrario, en esta nueva forma de concebirlo, la Constitución proyecta

El Estado constitucional se traduce en la sujeción de todos(as), ciudadanos(as) y gobernados(as), a la Constitución, la cual deja de ser una abstracción alejada de la sociedad que, en la práctica, cede ante la voluntad casi irrestricta de la legisladora o el legislador.

<sup>3</sup> Esta afirmación no debe entenderse como menosprecio de la indiscutible importancia del derecho internacional en la consolidación de la protección nacional de los derechos humanos, como discutiremos en esta guía. Sobre la importancia del derecho internacional de los derechos humanos para la protección constitucional en México, véase, por ejemplo, Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 3ª ed., México, Porrúa, 2003; Eduardo Ferrer Mac-Gregor, *Ensayos sobre derecho procesal constitucional*, México, Porrúa/Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2004.

<sup>4</sup> Para más detalles sobre el sentido profundo del término *Estado constitucional*, en particular frente al concepto tradicional de *Estado de derecho*, véase Gustavo Zagrebelsky, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, trad. de Marina Gascón, 5ª ed., Madrid, Trotta, 2005.

todo un sistema de valores vivos y vigentes que se van concretando en normas e interpretaciones jurídicas determinadas y directamente vinculantes.<sup>5</sup>

En este contexto, los derechos humanos se convierten en la esencia de la existencia del Estado. De manera más precisa, los derechos:

se erigen [...] como un medio de integración objetiva del Estado constitucional, es decir, son derechos que representan el sistema de valores y principios concretos de una sociedad, y por tanto constituyen el componente necesario de la cultura de derecho de todo Estado que se denomine constitucional [nota omitida]. En otras palabras, los derechos fundamentales son los representantes de un sistema de valores concreto (de un sistema cultural) que resumen el sentido de la vida estatal contenido en la Constitución [...] desde el punto de vista jurídico, [esto significa] la legitimación del orden positivo estatal y jurídico [nota omitida]. En consecuencia, las llamadas Constituciones vivas que incorporan los derechos fundamentales [...] no son una obra de reglamentación normativa a secas, son además el espejo de una sociedad donde vemos su desarrollo y se manifiestan sus aspiraciones. De manera que es incuestionable que no existe Estado constitucional sin derechos fundamentales: estos derechos se convierten en la razón de ser del Estado, cuya función básica es la protección y la efectiva realización de las prerrogativas fundamentales.<sup>6</sup>

Debido al lugar que ocupan los derechos humanos en el Estado constitucional, no es suficiente con proclamarlos normativamente; se requiere garantizar su vigencia y eficacia. Esto se logra con la creación de mecanismos o garantías institucionales, políticas y sociales que protejan los derechos fundamentales frente al ejercicio del poder público.

En esta lógica, esta guía se centrará en el estudio del reconocimiento de los derechos humanos en el contexto mexicano, así como en los mecanismos de protección que se han creado en nuestro orden constitucional.

### **Los derechos humanos en la Constitución y el derecho internacional de los derechos humanos**

El reconocimiento legal de los derechos humanos lo detonaron dos procesos históricos que, aunque no completamente separados, se desarrollaron según su propia lógica. El primero de ellos fue la refundación interna de los Estados que siguió a las revoluciones liberales del siglo XVIII, mediante la cual se buscaba proteger a los individuos del ejercicio irrestricto del poder estatal. El

<sup>5</sup> *Idem.*

<sup>6</sup> Julián Tole Martínez, "La teoría de la doble dimensión de los derechos fundamentales en Colombia. El estado de cosas inconstitucionales, un ejemplo de su aplicación", en *Cuestiones Constitucionales*, núm. 15, julio-diciembre de 2006, pp. 256-261.

segundo momento implicó la toma de conciencia de la comunidad internacional —a partir de la destrucción a la que condujeron los regímenes fascistas de la primera mitad del siglo xx— de la necesidad de crear mecanismos de protección de la persona que, llegado el caso, pudieran actuar de manera subsidiaria o complementaria respecto del Estado mismo.

Sobre el primero de estos periodos históricos, debemos destacar, como se dijo, el papel de las grandes revoluciones liberales de finales del siglo xviii, particularmente la Revolución francesa y la Independencia norteamericana, que aceleraron el reconocimiento de, por lo menos, ciertos derechos fundamentales en los ordenamientos legales nacionales, en particular de los derechos a la libertad, igualdad, propiedad y seguridad jurídicas. En este proceso de *refundación* de los Estados, el cambio no se limitó a la incorporación de los derechos al sistema de normas, sino que consolidó la afirmación teórica que justificaba la existencia del Estado a partir de la protección de los derechos fundamentales. En otras palabras, desde las revoluciones liberales se afirmó que el fin último del Estado era, y siempre debía ser, la protección de los derechos del ciudadano.

Este reconocimiento inicial continuó consolidándose con las revoluciones sociales del siglo xx, que llevaron a ampliar el catálogo de derechos para incluir los llamados *derechos sociales*. En este entorno, la Constitución mexicana de 1917 se reconoce como uno de los primeros textos constitucionales *sociales*, al incorporar el derecho al trabajo, la seguridad social y la educación.

Con el paso del tiempo se añadieron otros derechos, muchos derivados de la evolución en el reconocimiento internacional de los derechos humanos (a lo que nos referiremos más adelante). El siguiente cuadro presenta, de forma general, los derechos más importantes reconocidos en nuestro texto constitucional.<sup>7</sup>

Categoría general (para fines pedagógicos)	Derechos o libertades
De igualdad	Igualdad en derechos y ante la ley; prohibición de discriminación; igualdad y no discriminación de los pueblos indígenas; prohibición de la esclavitud; prohibición de títulos o prerrogativas nobles o hereditarias; prohibición de juzgamiento ante fueros privativos o especiales.
De libertad	Libertad de trabajo; nulidad de pactos contra la dignidad humana y los derechos humanos; posesión de armas en el domicilio y su portación bajo las condiciones que establezca la ley; libertad, circulación y tránsito; libertad de pensamiento; libertad de imprenta; libertad de conciencia; libertad de culto; libertad de la intimidad y vida privada; libertad de reunión con fines políticos; libertad de asociación; libertad de expresión y acceso a la información.

<sup>7</sup> Este cuadro está inspirado en un ejercicio de clasificación propuesto en Fix-Zamudio y Valencia Carmona, *op. cit.* A este catálogo de derechos se debe agregar el paquete de reformas constitucionales en materia de derechos humanos que busca consolidar su reconocimiento a nivel constitucional (sin agregar derechos sustantivos, pero sí otras normas relacionadas con obligaciones o interpretación constitucional, entre otras, fundamentales para fortalecer nuestro sistema).

El reconocimiento legal de los derechos humanos ha sido marcado por dos procesos históricos:

1. La refundación interna de los Estados a través de las revoluciones liberales y sociales de los siglos xviii, xix y xx, y
2. La toma de conciencia de la comunidad internacional, a partir de la destrucción a la que llevó el ejercicio desbordado del poder estatal durante las guerras mundiales.

Categoría general (para fines pedagógicos)	Derechos o libertades (continuación)
<b>De seguridad jurídica</b>	Derecho de petición; irretroactividad de la ley; principio de legalidad; prohibición de aplicación analógica de la ley; privación de derechos sólo mediante juicio; derecho al acceso a tribunales de justicia; derecho al debido proceso; principio de autoridad competente; mandamiento judicial fundado y motivado para poder ser molestado en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones; prohibición contra el doble enjuiciamiento; derechos del inculpaado y de la víctima.
<b>De familia</b>	Igualdad jurídica entre sexos; derecho a la libre procreación; derecho a la salud; derecho a la vivienda.
<b>De la infancia</b>	Derechos a la alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.
<b>De educación</b>	Preescolar, primaria y secundaria gratuita, laica y obligatoria a través de la cual se deben desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano, la cultura cívica, las solidaridades internacional y la justicia.
<b>De la comunidad</b>	Medio ambiente adecuado para su desarrollo; a la cultura y los beneficios culturales.
<b>De los pueblos indígenas</b>	Derecho a la autodeterminación interna; a aplicar sus propios sistemas normativos; a preservar y enriquecer sus lenguas; a conservar la integridad de sus tierras; al uso y disfrute de sus tierras en las condiciones que establezca la ley; a nombrar a representantes en los ayuntamientos; a acceder a la jurisdicción del Estado.

El periodo que siguió a la segunda Guerra Mundial fue escenario de un proceso conocido en la doctrina como la internacionalización de los derechos fundamentales de las personas. Las atrocidades cometidas por los regímenes totalitarios durante la primera mitad del siglo XX llevaron a la comunidad internacional a tomar conciencia de que la protección de esos derechos no era una cuestión privativa de orden interno.

La *especialización* del derecho internacional de los derechos humanos se caracteriza por la adopción de un cúmulo de convenios en los que se reconocen los derechos y se determinan los estándares aplicables a la protección de grupos específicos (mujeres, niños, pueblos indígenas, personas con discapacidad) o temas particulares (tortura, desaparición forzada, pena de muerte, entre otros).

Además de revisar la historia constitucional de los derechos fundamentales, en este estudio sobre la protección de los derechos humanos en México debemos referirnos a su reconocimiento internacional. Como es sabido, el periodo que siguió a la segunda Guerra Mundial fue escenario de un proceso conocido en la doctrina como la *internacionalización* de los derechos fundamentales. Las atrocidades cometidas por los regímenes totalitarios durante la primera mitad del siglo xx llevaron a la comunidad internacional a tomar conciencia de que la protección de tales derechos no era una cuestión privativa del orden interno. Por el contrario, era un tema que interesaba y afectaba directamente a todos y, por ende, se le debía dar una respuesta clara y efectiva.<sup>8</sup>

Con base en esta convicción, la comunidad internacional tomó sus primeros y decisivos pasos al adoptar la famosa Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH, 1948), a la que siguió la aprobación de dos grandes tratados internacionales: el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). A estos instrumentos, esenciales en el proceso de *internacionalización* de los derechos humanos, siguió un cúmulo de convenios en los que se reconocieron los derechos y se determinaron los estándares aplicables a la protección de grupos específicos (mujeres, niños, pueblos indígenas, personas con discapacidad) o temas particulares (tortura, desaparición forzada, pena de muerte, entre otros). La adopción de

<sup>8</sup> Es importante apuntar que el marco normativo de la protección internacional de la persona incluye otras ramas además del derecho internacional de los derechos humanos, que si bien no se analizan de manera detallada en este trabajo, se deben tener en mente con miras a la protección integral de las personas. Dichas ramas son: derecho internacional humanitario, derecho internacional de los refugiados y, más recientemente, derecho penal internacional. Véase, por ejemplo, Antonio Augusto CançadoTrindade, Gérard Peytrignet y Jaime Ruiz de Santiago, *Las tres vertientes de la protección internacional de los derechos de la persona humana*, México, Porrúa, 2003.



estos instrumentos marcó el proceso conocido como la *especialización* del derecho internacional de los derechos humanos.<sup>9</sup>

En el ámbito regional, la evolución en el reconocimiento de los derechos siguió un proceso parecido. De manera concreta, en el continente americano la *internacionalización* se inició con la adopción de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (también en 1948, aunque unos meses antes que la DUDH), a la que le siguió la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), y un amplio catálogo de tratados internacionales especializados.<sup>10</sup>

Paralelamente al reconocimiento normativo de los derechos, el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos se completa con la creación y consolidación de los mecanismos judiciales y no judiciales de vigilancia, monitoreo, interpretación y aplicación de los tratados universales y regionales en la materia. En el contexto mexicano resultan particularmente relevantes: la Corte Interamericana de Derechos Humanos (órgano judicial regional), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (órgano no judicial regional), los Comités de Naciones Unidas (órganos no judiciales universales), el Consejo de Derechos Humanos (dependiente de la Asamblea General de las Naciones Unidas), el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y los mecanismos temáticos y regionales de las Naciones Unidas (relatores especiales y grupos de trabajo).<sup>11</sup>

En nuestros días, estas dos *esferas* de reconocimiento (constitucional e internacional) de los derechos humanos se han ido acercando una a la otra, al grado de generar una influencia recíproca determinante. Se podría hacer una analogía de este proceso con uno de los fenómenos más fascinantes de nuestro universo: la colisión de galaxias. Dos galaxias, formadas por la misma materia, pero separadas en sus inicios, se van acercando poco a poco en una interacción gravitacional que las lleva a la colisión. En ese momento, las galaxias se unen y pierden la forma que las caracterizaba como entes individuales, lo que les permite entrar en un proceso de reacomodo que culminará en una fusión galáctica.

Con estas breves reflexiones en mente, la siguiente sección se acercará a estudiar la interacción entre el derecho nacional e internacional en el con-

El desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos se completa, por supuesto, con la creación y consolidación de los mecanismos judiciales y no judiciales de vigilancia, monitoreo, interpretación y aplicación de los tratados universales y regionales en la materia.

<sup>9</sup> Para un catálogo completo de los instrumentos universales en materia de derechos humanos se recomienda consultar la página de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, sección "Derecho internacional", disponible en <<http://www.ohchr.org>>.

<sup>10</sup> Para una consulta de todos los instrumentos internacionales adoptados en el marco de la Organización de los Estados Americanos, véase la página de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, <<http://www.cidh.oas.org>>, o la del Departamento de Derecho Internacional de la OEA, <[http://www.oas.org/dil/esp/derecho\\_internacional.htm](http://www.oas.org/dil/esp/derecho_internacional.htm)>.

<sup>11</sup> Para un análisis más detallado de los órganos y mecanismos mencionados arriba, véase, por ejemplo, Claudia Martín *et al.*, *Derecho internacional de los derechos humanos*, México, Fontamara, 2004.

texto mexicano. En línea con la analogía, imagine el momento en que nos encontramos actualmente (en el mundo, y particularmente en México) como las primeras fases de la colisión: un proceso complejo, en algunos momentos incluso violento, pero que derivará en la consolidación de los sistemas de protección de los derechos humanos.<sup>12</sup>

### Integración del derecho nacional e internacional en México

El artículo 1º establece las bases para la interpretación armónica de todas las normas de derechos humanos y un mandato específico para la interpretación conjunta de nuestro texto constitucional y los tratados internacionales que reconozcan un derecho humano, de manera que se favorezca siempre la protección más amplia a la persona.

El 10 de junio de 2011 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto de reforma constitucional en materia de derechos humanos. En virtud de ésta, el título primero de nuestra Constitución ahora se denomina "De los derechos humanos y sus garantías", en contraste con su denominación anterior ("De las garantías individuales"). Esta modificación no es un simple cambio de nomenclatura, implica una completa reconcepción de nuestro marco constitucional.

En la Constitución federal de 1857, la introducción inicial de la noción de garantías individuales proponía una dicotomía entre el reconocimiento, por parte del pueblo mexicano, de los derechos en abstracto, al tiempo que el propio texto constitucional otorgaba las garantías correspondientes para su protección.<sup>13</sup> En este contexto, las garantías significaban, no una medida procesal para la protección de los derechos, sino que cada uno de los derechos abstractos se concretara. Por ejemplo, la garantía de motivación y fundamentación de los actos de autoridad (artículo 16 constitucional) como una protección que daba seguridad a los individuos ante las posibles afectaciones a sus derechos a la libertad personal y la propiedad. En términos simples, las garantías individuales eran una manera de delimitar el contenido específico de cada derecho en abstracto, lo cual resultaba (en el pensamiento liberal del siglo XIX) indispensable para que los individuos exigieran una conducta determinada de las autoridades.

<sup>12</sup> Por ejemplo, en los países latinoamericanos cada vez es más común identificar decisiones judiciales que sustentan su interpretación de normas constitucionales en tratados, jurisprudencia y doctrina internacionales. Un referente obligado para el estudio de la interacción entre el derecho nacional e internacional, a través de las decisiones judiciales latinoamericanas, es la revista *Diálogos Jurisprudenciales*, coeditada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Fundación Konrad Adenauer y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La versión electrónica está disponible en la página del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en la sección "Publicaciones". De la misma forma, en las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se percibe una práctica cada vez más clara de retomar los criterios jurisprudenciales o de interpretación avanzados por cortes y tribunales nacionales, de manera que se promueva el *diálogo jurisprudencial*, al menos de manera indirecta. Uno de los ejemplos más claros y recientes de esta corriente es la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el *Caso Gomez Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 24 de noviembre de 2010, serie C, núm. 219.

<sup>13</sup> Según el texto del artículo 1º de la Constitución federal de 1857: "El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben de respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución".

El texto original de la Constitución de 1917 modificó sustantivamente las bases sobre las cuales se propondría la discusión sobre los derechos en México, al incorporar únicamente el concepto de garantías individuales. El sustento de las mismas, *i.e.* el reconocimiento de los derechos, fue excluido de nuestra norma fundante, en línea con el pensamiento positivista propuesto por juristas como Hans Kelsen.

Casi un siglo después, la reforma constitucional de 2011 establece, sin duda alguna, las bases para una nueva etapa de la doctrina constitucional sobre los derechos humanos. En la misma, se vuelven a reconocer los derechos en toda su amplitud, al tiempo que se establecen como el centro del andamiaje jurídico-institucional de nuestro Estado. En el núcleo de dicha reforma se sitúa el artículo 1° constitucional, el cual:

- i. Afirma que todas las personas gozan tanto de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución como en los tratados internacionales, así como de las garantías (mecanismos procesales) para su protección.
- ii. Establece las bases para una interpretación específica de las normas de derechos humanos, lo que incluye un diálogo armónico entre la Constitución y los tratados internacionales que reconozcan una norma de protección a la persona.<sup>14</sup>
- iii. Incorpora el principio *pro persona*, en virtud del cual todas las normas se deben interpretar de manera que se favorezca la protección más amplia a la persona.
- iv. Se reconocen las obligaciones estatales correspondientes a los derechos humanos.
- v. Se afirman algunos principios de interpretación particulares en materia de derechos humanos, *i.e.* la universalidad, la indivisibilidad, la interdependencia y la progresividad.

Cada uno de los elementos de la reforma constitucional amerita un estudio completo. No obstante, con el objetivo de conocer mejor nuestro marco constitucional en derechos humanos, a continuación se presentan sólo algunas reflexiones generales sobre los debates que han rodeado el nuevo mandato constitucional sobre la interpretación de las normas de derechos humanos. A la par de estas consideraciones, en la siguiente sección nos centraremos en

---

<sup>14</sup> De la discusión correspondiente al proceso de reforma constitucional en derechos humanos, claramente se deriva la intención del Constituyente Permanente de hacer un amplio reconocimiento de todos los tratados internacionales que puedan contener una norma relevante para la protección de la persona, y no sólo de aquellos que formalmente se podrían catalogar como tratados internacionales sobre derechos humanos. En este sentido, nuestro artículo 1° constitucional incorpora a la discusión de los derechos una extensa gama de tratados que incluyen instrumentos sobre derecho humanitario (derecho de los conflictos armados), derecho penal internacional, derecho de protección intelectual y patentes y derecho medioambiental, entre otros.

el análisis del contenido y alcance de las obligaciones estatales, tal como han sido establecidos en el artículo 1° constitucional.

Hasta antes de la reforma constitucional de 2011, la relación entre las normas nacionales e internacionales en materia de derechos humanos se regía por la doctrina constitucional establecida con base en la interpretación del artículo 133 de nuestra carta fundamental. Dicha disposición constitucional era, entonces, la norma general con la que se proponía la discusión respecto a cualquier tratado internacional, sin importar la naturaleza específica del mismo. Es decir, en nuestra doctrina constitucional los criterios de interpretación e integración serían los mismos para un tratado de derechos humanos que para, digamos, un tratado en materia comercial o económica.<sup>15</sup> Sin pretender profundizar más de lo necesario en el tema, es importante recordar algunos de los criterios básicos que, derivados del artículo 133, ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) respecto al lugar que tienen los tratados internacionales en nuestro sistema constitucional. Haremos esto a través de algunas preguntas concretas.

1. *¿Son los tratados internacionales parte del sistema jurídico mexicano?*  
Una vez que los tratados han sido aprobados y ratificados siguiendo el procedimiento que para tales efectos establece la Constitución y las leyes secundarias,<sup>16</sup> éstos forman parte del sistema jurídico mexicano sin necesidad de que el Congreso de la Unión los apruebe por medio de una ley adicional.<sup>17</sup>
2. *¿Son los tratados internacionales normas vinculantes en todo México?*  
El artículo 133 constitucional establece que los tratados internacionales aprobados y ratificados forman parte de la Ley Suprema de la unión, lo que en términos prácticos significa que se aplican en México sin importar los ámbitos de competencia de los niveles de gobiernos, es decir, federal, estatal o municipal.
3. *¿Cuál es la jerarquía de los tratados internacionales en el orden jurídico mexicano?* Según la interpretación de la SCJN, desde una perspectiva for-

<sup>15</sup> Artículo 133 constitucional: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión". Para una interpretación judicial relevante en este tema véase, "Supremacía constitucional y orden jerárquico normativo, principios de interpretación del artículo 133 constitucional que los contiene". SCJN, Tesis 1a./J. 80/2004, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, primera sala, tomo xx, p. 264.

<sup>16</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley sobre la Celebración de Tratados Internacionales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 2 de enero de 1992.

<sup>17</sup> Esto se conoce como sistema monista de incorporación del derecho internacional al derecho nacional; contrasta con el sistema dualista en que, después de la ratificación o adhesión al tratado, un órgano nacional (normalmente el legislativo) tendrá que adoptar una ley nacional que contenga el texto íntegro del tratado. Sólo entonces aquél podrá tener efectos internos. Un caso representativo del sistema dual es Gran Bretaña. Para más información sobre la integración del derecho nacional e internacional desde una perspectiva clásica, véase Loretta Ortiz Ahlf, *Derecho internacional público*, 3ª ed., México, Oxford University Press, 2004.

malista, los tratados internacionales son jerárquicamente inferiores a la Constitución y superiores a las leyes generales, federales y estatales.<sup>18</sup> En términos concretos, lo anterior significa que los tratados internacionales podrán ser sujetos de control de constitucionalidad. En otras palabras, pueden ser impugnados por medio de alguno de los mecanismos de control que analizaremos en el segundo módulo de esta guía.

4. *¿Podemos invocar cualquier norma contenida en tratados internacionales ante cualquier autoridad?* Aunque los tratados aprobados y ratificados son indiscutiblemente parte del sistema jurídico mexicano, no todas las normas pueden ser invocadas directamente ante cualquier autoridad nacional. Por ejemplo, las normas internacionales que establecen definiciones penales (entre ellas la de la tortura o la desaparición forzada) deberán ser incorporadas en el derecho nacional (a través de la tipificación en los códigos), con el fin de establecer los rangos de penalidad que le corresponden, antes de procesar penalmente a una persona ante tribunales nacionales por ese tipo en particular. Lo anterior para dar cumplimiento con el principio de legalidad penal.<sup>19</sup>

Sin restar importancia a los criterios arriba enunciados, tal como hemos apuntado, a partir de la reforma constitucional en derechos humanos, nuestra propia Constitución establece un mandato específico respecto a la forma en que hemos de entender la relación entre las normas nacionales e internacionales relevantes para la protección de la persona. Más allá de los detalles doctrinarios que han rodeado el nuevo mandato establecido por el artículo 1º constitucional —a los cuales nos referiremos más adelante—, es importante reconocer que esta reforma no altera algunos de los principios arriba estudiados. La incorporación de los tratados internacionales al sistema jurídico nacional sigue dependiendo de la ratificación o adhesión de los mismos. Asimismo, es igualmente válida la afirmación relacionada con la autoaplicabilidad de prácticamente todos los instrumentos internacionales ya ratificados, con algunas excepciones concretas (particularmente en materia penal). Por el contrario, se

La relación entre las normas de fuente nacional y las de fuente internacional se determina con base en los artículos 1º y 133 constitucionales. En una interpretación armónica de ambas normas, es importante distinguir la naturaleza del tratado o instrumento internacional que pueda llegar a ser aplicado a los casos concretos. Si se habla de un tratado comercial, tributario, etc., la relación con las normas nacionales se determinará con base en los ámbitos de validez de las mismas. En el caso de los tratados e instrumentos de derechos humanos, el mandato constitucional obliga a una interpretación armónica e integradora de todas las normas relevantes para lograr la mejor protección de la persona.

<sup>18</sup> "Tratados internacionales. Son parte integrante de la Ley Suprema de la unión y se ubican jerárquicamente por encima de las leyes generales, federales y locales. Interpretación del artículo 133 constitucional", SCJN, Tesis P. IX/2007, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, pleno, tomo xxx, p. 6.

<sup>19</sup> Véase, por ejemplo, Santiago Corcuera Cabezut, *Derecho constitucional y derecho internacional de los derechos humanos*, México, Oxford University Press, 2002. Es crucial destacar que ésta es una discusión importante cuando se trata de persecución de crímenes o violaciones graves de derechos humanos cometidas antes de la tipificación nacional de la conducta. Sin entrar en detalles que sobrepasen el objetivo de este trabajo, hay que decir que la obligación del Estado de investigar y sancionar a los responsables por la perpetración de dichas violaciones no desaparece por la falta de tipificación nacional. Por el contrario, en el marco de procedimientos penales se deberá encontrar la mejor forma para cumplir con sus obligaciones sin violar derechos de las personas, lo que puede ir desde el procesamiento con base en un tipo penal diverso (existente en el momento de la conducta), la aplicación del nuevo tipo penal en caso de violaciones permanentes o la construcción de una interpretación de principio de legalidad que se apegue a los estándares internacionales aplicables, en particular, a los crímenes internacionales (genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra).

ha empezado a discutir sobre el impacto que, en términos de la jerarquía normativa de las normas internacionales, puede tener la reforma constitucional en derechos humanos. Sin tratar de resolver de tajo este complejo problema, hay que distinguir entre las normas internacionales en materia de derechos humanos (o, de forma ampliada, cualquier norma dirigida a la protección de los derechos esenciales de las personas) de otros tratados internacionales de naturaleza comercial, aduanera, tributaria; de cooperación en materia penal, legalización de documentos u otros aspectos netamente procedimentales, etc. En el caso de estos últimos, se aplicarán en los casos particulares que se sitúen en el ámbito de validez específico de la norma en cuestión, sin que se deban abordar temas relativos a su jerarquía normativa. A continuación se presenta un ejemplo específico de las condiciones de aplicación propias de este tipo de tratados, con el fin de comprender mejor los argumentos esbozados.

**CASO:** Una empresa transnacional está interesada en importar a México productos de origen canadiense. Considerando que México celebró un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de América y Canadá (TLCAN), ¿con base en qué norma se determinará el procedimiento aplicable para la importación de dichos productos al territorio mexicano, así como cualquier arancel o cuota compensatoria que se tenga que cubrir?

Ámbito de validez	TLCAN	Ley de Comercio Exterior
Territorial	México, Estados Unidos y Canadá	México
Material	Establece una zona de libre comercio entre los Estados parte del tratado.	Regula y promueve el comercio exterior con cualquier país, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales.
Temporal	Vigente (enero de 1994)	Vigente (julio de 1993)
Personal	Personas físicas y morales de nacionalidad de los Estados parte.	Personas físicas o morales de cualquier nacionalidad.

En contraste con el razonamiento arriba descrito, a partir de la reforma constitucional en derechos humanos, la relación entre todas las normas nacionales (incluida la propia Constitución) y los tratados internacionales sobre la protección de la persona no se propone desde este tipo de criterios formalistas. Más bien, al determinar la norma relevante para resolver un caso concreto, debemos realizar un ejercicio de armonización en virtud del cual, después de reconocer todas las normas relevantes para el asunto, se busca que la interpretación e integración jurídica que más proteja a la persona. La simplicidad de esta afirmación no debe confundirse con las complejidades, teóricas y prácticas, a las cuales se enfrentan los operadores jurídicos (jueces, autoridades en general, abogados/as practicantes, académicos/as, etc.) en estos momentos.

En este extremo, la reforma constitucional ha puesto en jaque a un sistema (mexicano) que, en el inicio del siglo XXI, sigue debatiéndose entre una perspectiva formalista del orden jurídico o una interpretación más progresista. Aún fuertemente afianzado en los principios de supremacía constitucional y

jerarquía normativa, el nuevo texto del artículo 1º ha provocado numerosas preguntas respecto a cuál debe ser la relación entre las normas expresamente incluidas en nuestro texto normativo fundante (es decir, los 136 artículos constitucionales) y otras normas (internacionales y nacionales) que puedan contener estándares más protectores para las personas.

En la búsqueda de respuestas se ha tomado como referencia, por ejemplo, el concepto de *bloque de constitucionalidad*, tal como ha sido propuesto por la doctrina constitucional de países como Francia, Italia, España y Colombia. Sin ahondar en el tema, podemos decir que este término no es un concepto unívoco, por lo que ha sido utilizado para referirse a distintos ejercicios normativos. Entre ellos, (i) para reconocer ciertos tratados de derechos humanos como normas materialmente constitucionales, las cuales no pueden ser sujetas a controles constitucionales ulteriores a su aprobación, así como (ii) para generar un parámetro de control que sirva para determinar la validez de normas secundarias y actos de autoridad, el cual se compone tanto de normas constitucionales como de extraconstitucionales. En este último supuesto, los tratados internacionales de derechos humanos no son reconocidos como jerárquicamente iguales a la Constitución, pero sí forman parte del parámetro de control.<sup>20</sup> Más allá de la utilidad del concepto "bloque de constitucionalidad", la complejidad del mismo ha derivado en un rechazo (al menos hasta el momento) de su uso por parte de nuestra propia Suprema Corte.

A la par de la noción de bloque de constitucionalidad, algunos autores mexicanos —incluido el nuevo juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Eduardo Ferrer Mac-Gregor— han propuesto una lectura innovadora del término de *intepretación conforme*, con el objetivo de capturar la dinámica normativa mandatada por el propio artículo 1º constitucional. Así, según dichos autores, la intepretación conforme es un criterio hermenéutico aplicable a todas las normas de derechos humanos (constitucionales o infraconstitucionales) que ordena la armonización entre la Constitución y los tratados internacionales en materia de protección de la persona, a lo cual se integra, además, el principio pro persona.<sup>21</sup> Sin minimizar lo interesante de esta propuesta doctrinaria, lo cierto es que, hasta la fecha, nuestra SCJN ha utilizado el término para denotar un ejercicio normativo sustantivamente distinto al arriba descrito.<sup>22</sup> Debido al riesgo de confusión que puede conllevar el uso

<sup>20</sup> Para mayor información al respecto véase, por ejemplo, Rodrigo Uprimny, "El bloque de constitucionalidad en Colombia. Un análisis jurisprudencial y un ensayo de sistematización doctrinal", DeJusticia. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, diciembre, 2005, disponible en: <[http://www.dejusticia.org/index.php?modo=interna&tema=sistema\\_judicial&publicacion=72](http://www.dejusticia.org/index.php?modo=interna&tema=sistema_judicial&publicacion=72)>, página consultada el 8 de abril de 2013.

<sup>21</sup> Véase Eduardo Ferrer Mac-Gregor, "Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano", en Miguel Carbonell y Pedro Salazar (eds.), *La reforma constitucional en derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM-IU, 2011, pp. 339-429.

<sup>22</sup> De conformidad con lo establecido a la fecha por la SCJN, la interpretación conforme es una técnica, no de integración de las normas constitucionales e infraconstitucionales, sino de interpretación de las

diferenciado de *interpretación conforme*, parece apropiado apegarnos, al menos por el momento, al uso que la propia SCJN propone para dicho concepto.

En este mar de nociones, nuestro máximo tribunal constitucional ha utilizado, además, distintos términos en sus decisiones más recientes para referirse al ejercicio normativo derivado del artículo 1º constitucional. Entre dichos términos destaca el "parámetro de control de regularidad".<sup>23</sup>

En cualquier supuesto, más allá de los conceptos, lo importante es que entendamos qué es, en concreto, lo que debe hacer una autoridad (en cualquier ámbito y nivel de gobierno) cuando tenga que tomar una decisión que pueda afectar un derecho. Sin considerar éste como un debate cerrado, la propia SCJN ha indicado que el ejercicio integrador al que nos referimos debe tener en cuenta cuatro elementos fundamentales: *i)* los derechos reconocidos en las normas formalmente constitucionales; *ii)* las normas internacionales que reconozcan algún derecho esencial de la persona; *iii)* la jurisprudencia y tesis emitidas por el Poder Judicial de la Federación, así como *iv)* los criterios establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (y, podríamos agregar, por otros mecanismos internacionales de protección a la persona). Una lectura conjunta de estos cuatro elementos indicará el parámetro contra

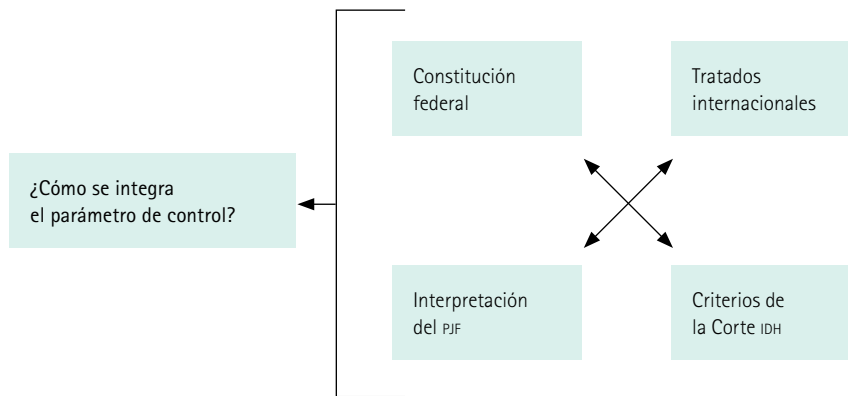
---

normas secundarias (leyes, códigos, reglamentos, etc.), a fin de garantizar su compatibilidad con las normas-parámetro en materia de derechos humanos (la Constitución y los tratados internacionales respectivos). A este respecto, la propia SCJN ha establecido una fórmula de tres pasos que conlleva la interpretación conforme (y eventual inaplicación de la norma secundaria, de no existir una interpretación compatible con la Constitución y los tratados): "De este modo, este tipo de interpretación por parte de los jueces presupone realizar tres pasos: *a)* Interpretación conforme en sentido amplio. Ello significa que los jueces del país, al igual que todas las demás autoridades del Estado mexicano, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia; *b)* Interpretación conforme en sentido estricto. Ello significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; *c)* Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Ello no afecta o rompe con la lógica del principio de división de poderes y del federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte". Expediente Varios 912/2010. Ministra ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio, 14 de julio de 2011.

<sup>23</sup> Véase, por ejemplo, la sentencia correspondiente a la Acción de Inconstitucionalidad 155/2007. En este fallo se estableció textualmente que, "al resolver el asunto Varios 912/2010, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia determinó que [el artículo 1º constitucional] debe leerse e interpretarse de manera conjunta con lo que dispone el artículo 133 de nuestra Constitución Federal y, a partir de ello, estableció la existencia de un parámetro de control de la regularidad de las normas que integran el sistema jurídico mexicano [nota omitida]. Este parámetro se refiere a un conjunto de normas a partir de cual se determina la regularidad o la validez de las normas que integran al ordenamiento jurídico mexicano. Adicionalmente, este parámetro constituye un catálogo normativo que permite a los juzgadores determinar cuál de ellas resulta más favorable para las personas, a fin de ser tomado en cuenta para la circunstancia particular a la que se enfrenten".



el cual determinaremos la interpretación adecuada y validez de cualquier otra norma o acto jurídico, de manera que se proteja efectivamente a la persona.



La novedad de estos debates en nuestra doctrina constitucional no implica, sin embargo, que el ejercicio integrador en la interpretación de derechos humanos no se diera en nuestras cortes antes de la reforma constitucional de 2011. En esta línea identificamos muchas decisiones de la SCJN adoptadas con anterioridad a la reforma constitucional en derechos humanos, en las que se recurre al derecho internacional de los derechos humanos (tanto a los tratados como a las declaraciones, jurisprudencia y doctrina internacionales) para dar contenido a derechos consagrados en normas constitucionales. En el siguiente cuadro se presenta un ejemplo concreto de esas sentencias constitucionales, en el que se utiliza la Observación General 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para determinar el contenido del derecho constitucional a la protección de la salud.

#### Ejemplo: Integración del derecho nacional e internacional

Amparo en revisión 173/2008: Se plantea la inconstitucionalidad de la regulación para el ejercicio de la profesión de cirujano plástico, por ser contraria al derecho consagrado en el artículo 5° constitucional. La SCJN enfatizó que, a fin de determinar la constitucionalidad de las restricciones al libre ejercicio de la profesión, era importante hacer un análisis en términos de proporcionalidad y razonabilidad de la legislación, frente a otros derechos humanos: en este caso, el derecho a la protección de la salud consagrado en el artículo 4° constitucional.

En este ejercicio de ponderación, la SCJN identificó la necesidad de establecer el alcance y contenido del derecho a la protección de la salud, lo cual hizo a través de la integración del derecho constitucional con tratados internacionales y, en particular, con la Observación General 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En una tesis que resultó de esta sentencia de amparo, la SCJN enfatizó:

Este Alto Tribunal ha señalado que el derecho a la protección de la salud previsto en el [artículo 4°] constitucional [...] es compatible con varios instrumentos internacionales de derechos humanos [...] En ese sentido y en congruencia con lo establecido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, el derecho a la salud debe entenderse como una garantía fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos y no sólo como el derecho a estar sano.

Información en el cuadro: Amparo en revisión 173/2008, Yaritza Lissete Reséndiz Estrada, 30 de abril de 2008, Primera Sala, SCJN, cinco votos, ponente: José Ramón Cossío Díaz; Tesis 1a. uxx/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, Primera Sala, tomo xxviii, p. 457. Elaboración propia.

Sin minimizar la complejidad de los debates hasta ahora reseñados, probablemente la pregunta más apremiante que se deriva del nuevo mandato constitucional en derechos humanos no es cuál debe ser el marco conceptual de la relación entre la Constitución, los tratados internacionales en la materia y otras normas secundarias, sino qué hemos de entender por la protección más amplia de la persona. Esta compleja noción se ha tratado de conceptualizar en el "principio pro persona", que se ubica en el centro de nuestra reforma constitucional y se entiende como un criterio hermenéutico, propio de los derechos humanos, a través del cual se debe estar siempre atento a la interpretación más expansiva del contenido de los derechos, así como a la interpretación más restrictiva de sus limitaciones.<sup>24</sup>

Un estudio completo de las dimensiones en las que se ha discutido el principio pro persona excede, por mucho, el objetivo de esta guía. No obstante, a fin de dar al menos algunas luces al respecto, recuperamos los trabajos de Edgar Carpio, para quien la naturaleza misma de los derechos humanos implica su fuerza expansiva. Lo anterior se materializa, por ejemplo, en:

- a) Considerar que, a menos que exista una norma expresa en contrario (la cual busque un fin constitucionalmente legítimo, sea razonable, necesaria y proporcional), todas las personas —sin importar su nacionalidad, estado migratorio, identidad sexual, condición socioeconómica, etc.— son titulares de todos los derechos reconocidos en cualquier norma, nacional o internacional.
- b) Comprender que los derechos reconocidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales establecen estándares mínimos, por lo que pueden ser ampliados (que no restringidos) por otras normas del sistema (incluidas las constituciones estatales o las leyes y códigos de cualquier nivel de gobierno).
- c) Dotar de eficacia a los derechos humanos, tanto en las relaciones entre el Estado y los particulares, como entre éstos entre sí (eficacia vertical y horizontal de los derechos humanos).
- d) Entender que los derechos humanos no son sólo derechos subjetivos, a través de los cuales su titular puede exigir un compartamiento determinado de otra persona o ente público, sino que también constituyen principios objetivos para la actuación del Estado. En este sentido, más allá de si un individuo tiene un derecho específico, cuya satisfacción pueda ser exigida a través de algún mecanismo de control o protección, todas las autoridades estatales deberán integrar una perspectiva

<sup>24</sup> Véase, por ejemplo, Corte IDH, Exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta (artículos 14.1, 1.1 y 2, Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-7/86 del 29 de agosto de 1986. Serie A núm. 7, Opinión Separada del Juez Rodolfo E. Piza Escalante, párr. 36; Mónica Pinto, "El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos", en *La aplicación de los tratados de derechos humanos por parte de los tribunales nacionales*, Centro de Estudios Sociales y Legales, Argentina, 1993.

de derechos humanos en toda actuación del poder. En esta dimensión, la fuerza expansiva de los derechos humanos se vincula directamente a las obligaciones estatales en la materia.

Esta breve mirada al contenido y alcance del párrafo segundo del artículo 1º constitucional nos sirve, al menos, para dimensionar las posibilidades que se han abierto para la protección de la persona, en cuanto a la forma de entender nuestro sistema jurídico e interpretar sus normas. A pesar de las complejidades técnicas, la reforma constitucional en materia de derechos humanos ha proporcionado nuevas herramientas, no sólo para integrar plenamente el derecho internacional de los derechos humanos al día a día de nuestro sistema, sino, más importante aún, para aspirar a una eficacia plena de las normas que protegen a la persona, con miras a la verdadera satisfacción de los derechos humanos. Esta afirmación nos conduce a analizar la contracara de los derechos: las obligaciones de todas las autoridades en el ámbito de sus competencias.

### **Obligaciones de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos**

A la par de la integración plena del derecho internacional de protección a la persona, un elemento central de la reforma en materia de derechos humanos fue la incorporación expresa en nuestro texto constitucional de las obligaciones estatales correspondientes. De conformidad con el párrafo tercero del artículo 1º constitucional, "[t]odas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley".

Sin poner en tela de juicio la importancia de enunciar explícitamente las obligaciones estatales, tal como lo hace ahora nuestro artículo 1º constitucional, lo cierto es que, a la fecha, la doctrina constitucional en la materia (es decir, los criterios de interpretación aplicables respecto a las obligaciones estatales en derechos humanos) sigue siendo muy limitada. Lo anterior nos lleva a considerar (en un ejercicio integrador como el propuesto en la sección precedente) las normas internacionales y los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (así como otros organismos internacionales relevantes), con miras a determinar el contenido y alcance de cada una de las obligaciones enunciadas en nuestro texto constitucional.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en interpretación del artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), ha sostenido que dicha norma

El marco normativo de las obligaciones estatales lo conforma tanto el texto del artículo 1º constitucional (párrafo tercero), como los tratados internacionales. En este contexto, los artículos 1.1 y 2º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como su interpretación por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es un referente obligado para la evolución de nuestra doctrina constitucional respecto al contenido y alcance de las obligaciones en materia de derechos humanos.

De conformidad con el artículo 1º constitucional y los tratados internacionales en la materia, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen las siguientes obligaciones en materia de derechos humanos: *a)* respetar; *b)* proteger; *c)* garantizar, que incluye también las obligaciones de prevenir, investigar, enjuiciar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, y *d)* promover.

contiene la obligación [general] contraída por los Estados Partes en relación con cada uno de los derechos protegidos [conforme a la cual] es ilícita toda forma de ejercicio del poder público que viole los derechos reconocidos por la Convención. En tal sentido, en toda circunstancia en la cual un órgano o funcionario del Estado o de una institución de carácter público lesione indebidamente uno de tales derechos, se está ante un supuesto de inobservancia del deber de respeto consagrado en ese artículo.<sup>25</sup>

De esta obligación general se ha derivado, primero en la doctrina y después en la jurisprudencia internacionales, un detallado marco normativo que desarrolla y delimita distintas dimensiones de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos, a saber: *a)* la obligación de respetar; *b)* la obligación de proteger; *c)* la obligación de garantizar, que incluye también las obligaciones de prevenir, investigar, enjuiciar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, y *d)* la obligación de promover.

El siguiente diagrama presenta, en términos generales, el significado y alcance de cada uno de estos *niveles* de obligaciones, los cuales, siguiendo los principios de interdependencia e indivisibilidad, son igualmente aplicables a todos los derechos humanos reconocidos en la Constitución, la legislación o los tratados internacionales.<sup>26</sup>

Obligaciones estatales en materia de derechos humanos
<p><b>Obligación de respetar</b></p> <p>Implica el deber de las autoridades de abstenerse de intervenir de manera directa o indirecta en el ejercicio de los derechos y libertades. Está directamente relacionada con la <i>noción de la restricción al ejercicio del poder estatal</i> (Corte IDH, <i>Caso González y otras vs. México</i>, párr. 235).</p>
<p><b>Obligación de proteger</b></p> <p>Demanda la adopción de medidas concretas para evitar que particulares infrinjan los derechos de otros. Esta obligación se proyecta en el deber de tomar medidas legislativas, regulatorias, civiles, administrativas, penales, etcétera.</p>
<p><b>Obligación de garantizar</b></p> <p>Se cumple de distintas maneras, pero implica la "imperativa adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre". Además, la obligación de garantizar impone el "deber [a] los Estados de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de tal manera que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos [Corte IDH, <i>Caso González y otras vs. México</i>, párrs. 243 y 236, respectivamente].</p>

<sup>25</sup> Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Fondo)*, Sentencia del 29 del julio de 1988, serie C, núm. 4, párrs. 162 y 169.

<sup>26</sup> En la elaboración del diagrama se utilizaron particularmente las siguientes fuentes: Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, *op. cit.*; Corte IDH, *Caso González y otras (Campo algodón) vs. México (Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 16 de noviembre de 2009, serie C, núm. 205; Corte IDH, *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México (Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 26 de noviembre de 2010, serie C, núm. 220; G. J. H. van Hoof, "The Legal Nature of Economic, Social and Cultural Rights: A Rebuttal of Some Traditional Views", en Philip Alston y Katarina Tomasevsky (eds.), *The Right to Food*, La Haya, Martinus Nijhoff, 1984, pp. 97-110; Víctor Abramovich y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2002.

### Obligaciones estatales en materia de derechos humanos (*continuación*)

**Obligación de prevenir:** "Abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales" [Corte IDH, *Caso González y otras vs. México*, párr. 252].

**Obligación de investigar, enjuiciar y sancionar:** Debe asumirse de manera seria y no estar pre-determinada a no dar resultados. Se deberán utilizar todos los medios disponibles para identificar a los responsables, imponerles una sanción adecuada y asegurar una reparación para la víctima.

**Obligación de reparar:** "La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional consiste en la plena restitución (*restitutio in integrum*), lo que incluye el establecimiento de la situación anterior, la reparación de las consecuencias que la infracción produjo y el pago de una indemnización como compensación por los daños patrimoniales y extrapatrimoniales incluyendo el daño moral" [Corte IDH, *Caso Velázquez Rodríguez vs. Honduras (Reparaciones y costas)*, párr. 26].

#### Obligación de promover

"Se caracteriza por el deber de desarrollar condiciones para que los titulares del derecho accedan al bien" [Abramovich y Courtis, 2002, p. 29]. Está diseñada "para alcanzar cierto resultado, aunque en este caso se refiere a objetivos más o menos vagos, los cuales sólo pueden ser alcanzados progresivamente o en el largo plazo" [Hoof, 1984, p. 106].

De manera adicional a los criterios internacionales respecto a estas obligaciones generales, es importante resaltar que hay muchos otros estándares específicos incluidos en tratados internacionales particulares, los cuales pueden ser de la mayor relevancia para determinar el alcance y contenido de las obligaciones estatales en relación con un tema determinado o un grupo concreto de personas. Por ejemplo, la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas incluye disposiciones precisas sobre las medidas legislativas y de otra naturaleza que se deben adoptar a fin de prevenir la desaparición forzada. De la misma forma, se establecen estándares específicos que deberán ser observados en los procesos de investigación y sanción de este tipo de delitos.

No cabe duda de que la protección efectiva de la persona lleva aparejada una sólida argumentación sobre el alcance de las obligaciones estatales. Bajo esta premisa, en los siguientes años debemos seguir construyendo una sólida doctrina constitucional que abarque no sólo la interpretación de los derechos, sino también de las obligaciones que pueden (y deben ser exigidas) a las autoridades. Ésta es una dimensión esencial de la protección más favorable de la persona y, en esa medida, se deben utilizar todas las herramientas que el sistema jurídico proporciona para exigir de las autoridades una tutela efectiva de los derechos.

El cumplimiento de las obligaciones a cargo de los Estados no puede dejarse a la discreción completa (incluso arbitrariedad) de las autoridades competentes.

### Derechos humanos y estándares de la actuación estatal

Íntimamente relacionado con el cumplimiento de las obligaciones estatales se encuentra el debate sobre los estándares de actuación de las autoridades, emanados del marco normativo de los derechos humanos. Como ha afirmado la Corte Interamericana desde sus primeras sentencias: "[e]l ejercicio de la

A partir de la convicción de que la plena realización y el ejercicio efectivo de todos los derechos requiere, de una u otra forma, de la actividad estatal, la jurisprudencia y doctrina internacionales han ido más allá de la dimensión negativa de las obligaciones estatales (la limitación del poder estatal) con el fin de resaltar el deber de actuar del Estado.

función pública tiene unos límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y, en consecuencia, superiores al poder del Estado".<sup>27</sup> Más aún, si partimos de que la plena realización y el ejercicio efectivo de todos los derechos requieren, de una u otra forma, de la actividad estatal, la jurisprudencia y la doctrina internacionales han ido más allá de la dimensión negativa de las obligaciones estatales (la limitación del poder estatal) con el fin de resaltar el deber de actuar del Estado; por ejemplo, no basta con que el Estado se abstenga de impedir que una persona salga a votar en las elecciones, sino que deberá establecer las instituciones y reglas necesarias para que haya libre competencia entre partidos políticos, para que las personas tengan acceso a información relevante para ejercer el voto, para que se puedan monitorear las elecciones e impugnar los resultados de las mismas, entre otras acciones.

No cabe duda de que el Estado tiene la obligación de tomar medidas concretas y deliberadas con miras a la realización plena de todos los derechos humanos; sin embargo, sigue siendo crucial preguntarse, *¿cualquier actividad estatal sería suficiente para dar por cumplidas sus obligaciones en materia de derechos humanos?* La respuesta indudable es *no*.

Como ha apuntado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el cumplimiento de las obligaciones de los Estados no puede dejarse a la discreción completa (e incluso arbitrariedad) de las autoridades competentes. En este sentido, la interpretación nacional e internacional en derechos humanos es de fundamental importancia para establecer pautas claras como parámetro dentro del cual se deben diseñar, implementar y evaluar las actividades estatales.

En el siguiente cuadro se ejemplifica la relación entre los derechos humanos y los estándares de la actuación gubernamental, con base en decisiones de organismos internacionales.

<sup>27</sup> Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, op. cit., párr. 165.

Estándares de la actividad estatal para la protección de derechos humanos	
<p><b>Derecho a la salud</b></p> <p>Estándares establecidos por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el relator especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la salud y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos</p>	<p>En cumplimiento de sus obligaciones, el Estado deberá adoptar un plan nacional de salud (obligación general de garantizar).</p> <p>El plan se elaborará con perspectiva de derechos humanos y deberá contener algunos elementos específicos (estándares de la actividad estatal):</p> <p>El proceso de elaboración deberá basarse en estudios previos que permitan identificar las necesidades y prioridades de la población, particularmente de personas y grupos sistemática e históricamente discriminados.</p> <p>El proceso mismo deberá ser participativo, transparente e informado, sujeto a mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas.</p> <p>La información contenida en el plan deberá ser presentada conforme a un sistema de desagregación que incluya rubros como: sexo, división de localidades rurales y urbanas, origen étnico y nacional, edad, condiciones sociales, condiciones de particular vulnerabilidad como desplazamiento y migración, entre otros.</p> <p>El plan deberá corresponder a indicadores y bases de resultado que permitan una evaluación continua del impacto que la implementación del plan tiene en la población en general y en grupos específicos, con miras a la plena realización del derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud.</p>

Como complemento de las consideraciones presentadas hasta ahora, destaca una de las teorías más acabadas que, desde el punto de vista de la ciencia jurídica, busca dar fundamentos a la elaboración de estándares de la actuación gubernamental desde los derechos humanos: la teoría de su *doble dimensión*. Sin entrar en detalles sobre el debate que ha rodeado esta teoría, nos limitaremos a decir que, de acuerdo con ella, los derechos humanos tienen una dimensión objetiva que hace de ellos

principios objetivos que imponen mandatos de actuación y deberes de protección a todos los destinatarios de la Constitución (poderes públicos y particulares) [...] En consecuencia, en el Estado constitucional, "al mismo tiempo que los derechos fundamentales operan como derechos de defensa frente al Estado, con lo cual contribuye a la salvaguarda de la libertad individual, se objetivizan, como elementos del orden objetivo" [nota omitida] [En otras palabras...] los derechos fundamentales [...] no se limitan a actuar en la relación del individuo con el poder público, sino que se produce un cambio de dirección iusfundamental, se convierten en valores supremos que rigen todo el ordenamiento jurídico [nota omitida]. [En aplicación de esta teoría, el Tribunal Constitucional español, por ejemplo, entendió...] que de la obligación de sometimiento de todos los poderes a la Constitución [...] se deduce [...] la obligación positiva de contribuir con la efectividad de tales derechos y de los valores que representan, aun cuando no exista una pretensión subjetiva por parte del ciudadano [nota omitida].<sup>28</sup>

La teoría de la doble dimensión de los derechos humanos busca dar fundamentos a la elaboración de estándares de la actuación gubernamental desde los derechos humanos. Esta teoría considera que los derechos fundamentales no se limitan a actuar en la relación del individuo con el poder público, sino que producen un cambio de dirección iusfundamental, y se convierten en valores supremos que rigen todo el ordenamiento jurídico.

<sup>28</sup> Julián Tole Martínez, "La teoría de la doble dimensión...", *op. cit.*, p. 261.

A pesar de la importancia del reconocimiento de los derechos humanos en el orden nacional e internacional, así como de las obligaciones correlativas y los estándares de actuación de las autoridades, la protección de aquéllos sería una demanda vacía sin los mecanismos institucionales y no institucionales destinados a este fin, de manera que en las secciones restantes revisaremos los mecanismos de protección a los derechos humanos más significativos en el contexto mexicano.

### La exigibilidad de los derechos humanos: defensa política y social de los derechos

Antes de analizar los instrumentos procesales o institucionales previstos en nuestro sistema constitucional, reflexionemos brevemente sobre otros mecanismos que incorporan la defensa política y social de los derechos humanos.

Entre los mecanismos que incorporan la defensa política y social de los derechos humanos se encuentran:

1. El principio de la división de poderes y el sistema federal.
2. La participación política de la sociedad en toda actividad estatal, incluida la elección de gobernantes y los procesos de toma de decisiones.
3. El uso de múltiples niveles para la protección.

Héctor Fix-Zamudio ha apuntado a un sistema de *protección de la Constitución*

que se integra por todos aquellos instrumentos políticos, económicos, sociales y de técnica jurídica, que han sido canalizados por medio de normas de carácter fundamental e incorporados a los documentos constitucionales con el propósito de limitar el poder y lograr que sus titulares se sometan a los lineamientos establecidos en la propia carta fundamental tanto por lo que respecta a sus atribuciones como también, y de manera esencial, en cuanto al respeto de los derechos humanos de los gobernados.<sup>29</sup>

Entre los instrumentos políticos que se materializan en normas concretas destaca, en primer lugar, el *principio de la división de poderes*. Aunque pocas veces pensamos en este principio en términos de la protección de los derechos humanos, la realidad es que, desde su concepción teórico-filosófica, la división de poderes fue considerada como un mecanismo político-jurídico para evitar la concentración del poder en pocas manos, lo cual redundaría en perjuicio de los derechos de las personas. En tanto cada uno de los poderes (Ejecutivo, Legislativo, Judicial u otros establecidos por la propia Constitución)<sup>30</sup> ejerza de forma adecuada y eficaz las facultades que le fueron asignadas, servirá como mecanismo de contención y balance entre ellos, de manera que evitarán el abuso y la tiranía contra las personas.<sup>31</sup> Con una

<sup>29</sup> Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional...*, op. cit., p. 181.

<sup>30</sup> Como veremos más adelante, la Constitución mexicana establece los llamados *órganos constitucionales autónomos*, los cuales no pertenecen a ninguno de los poderes del Estado. Entre ellos se encuentra la Comisión Nacional de Derechos Humanos, fundamental para nuestro estudio.

<sup>31</sup> Casi cualquier obra sobre la Constitución abordará en detalle la importancia de la división de poderes frente a la protección de los derechos del individuo; sin embargo, por ser una de las clásicas (y originales) en el tema, para profundizar en esta cuestión se recomienda Alexander Hamilton y James Madison, *El federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001. Esta obra —publicada por primera vez en 1780— recoge algunos de los debates más importantes que se dieron durante la elaboración de la Constitución de Estados Unidos de América, donde se recupera la doctrina de las revoluciones liberales del siglo XVIII.



lógica parecida, destaca el *sistema federal*, a través del cual se busca acercar lo más posible a la autoridad con el ciudadano.<sup>32</sup>

A la par de estos principios, como piedra angular de la defensa política y social de los derechos humanos, destaca la *participación política de la sociedad en toda actividad estatal, incluida la elección de los gobernantes y los procesos de toma de decisiones*.<sup>33</sup> Este principio-derecho (porque la participación política es también un derecho subjetivo) ha tomado tal notoriedad que algunos(as) autores(as) han hablado de una transformación en nuestros sistemas políticos: de una *democracia representativa* a una *democracia participativa o semidirecta*.<sup>34</sup> La participación puede darse en distintas formas, que van desde medios institucionalizados (como votar en las elecciones de representantes, el plebiscito o el referéndum) hasta el diálogo con autoridades públicas en foros nacionales e internacionales.

Esta última afirmación lleva a considerar un tercer mecanismo de defensa política y social, en lo que Gerardo Pisarello ha identificado como el *uso de múltiples niveles para la protección* (nacional e internacional).<sup>35</sup>

Dentro de la idea de *múltiples niveles*, es indispensable tener en mente la amplitud de herramientas que el sistema internacional y regional de derechos humanos pone a disposición de los *usuarios*, que va más allá de la presentación de casos contenciosos ante las distintas instancias competentes. Existe, por ejemplo, el examen periódico universal ante el Consejo de Derechos Humanos, la elaboración y presentación de informes periódicos ante los Comités de Naciones Unidas, las visitas e informes de grupos de expertos y relatores especiales de Naciones Unidas, así como las audiencias temáticas, visitas e informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Todo lo anterior es sólo una muestra representativa de la diversidad que se despliega en los distintos niveles de protección, y ejemplo de otros espacios en los que se puede dar la participación activa e informada de las personas, grupos, organizaciones y, en particular, de los organismos públicos de protección de los derechos humanos con miras a su tutela efectiva.<sup>36</sup>

Sin duda, es indispensable tener siempre en mente el potencial de la defensa política y social de los derechos humanos, lo que "contribuirá, ante todo, a

<sup>32</sup> *Idem.*

<sup>33</sup> Gerardo Pisarello, *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*, Madrid, Trotta, 2007.

<sup>34</sup> Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *op. cit.*, pp. 183-187.

<sup>35</sup> Gerardo Pisarello, *Los derechos sociales...*, *op. cit.*

<sup>36</sup> Amrei Müller y Frauke Seidensticker, *El papel de las instituciones nacionales de derechos humanos en el proceso de los órganos creados en virtud de los tratados de las Naciones Unidas*, México, Red de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano/Comisión Nacional de los Derechos Humanos/Instituto Alemán de los Derechos Humanos, 2008.

escapar a la tentación de reducir la cuestión de la exigibilidad de los derechos [...] a la de su justiciabilidad. De lo que se trataría, por el contrario, es de [tomar conciencia de] la existencia de múltiples órganos e instituciones que pueden y deben intervenir en su protección, con prioridad incluso sobre aquellas de tipo jurisdiccional".<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Gerardo Pisarello, *op. cit.*, p. 112.

**MÓDULO II.**  
**MECANISMOS CONSTITUCIONALES DE PROTECCIÓN**  
**DE LOS DERECHOS HUMANOS**

## Mecanismos constitucionales de protección de los derechos humanos

Héctor Fix-Zamudio ha identificado siete **garantías constitucionales** en nuestro sistema jurídico:

1. El juicio de amparo.
2. La acción de inconstitucionalidad.
3. La controversia constitucional.
4. El juicio político.
5. Los organismos públicos de protección de los derechos humanos.
6. El juicio para la protección de los derechos político-electorales.
7. El juicio de revisión constitucional electoral.

A la par de estas garantías procesales constitucionales, se debe tener en mente el control de constitucionalidad difuso que, a partir de la reforma constitucional en derechos humanos, pueden ejercer todas las autoridades formal y materialmente judiciales en nuestro país.

## Mecanismos formal y materialmente jurisdiccionales

### El juicio de amparo

Héctor Fix-Zamudio lo define como la última instancia impugnativa de la mayor parte de los procedimientos judiciales, administrativos y aun de carácter legislativo, por lo que tutela todo el orden jurídico nacional contra violaciones realizadas por cualquier autoridad siempre que esas infracciones se traduzcan en una afectación actual, personal y directa a los derechos de una persona jurídica, sea individual o colectiva.

### La acción de inconstitucionalidad

Es un procedimiento que se lleva en única instancia ante la SCJN en el cual se plantea la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución, por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o tratado impugnados para hacer prevalecer los mandatos constitucionales.

### La controversia constitucional

Se dirige a garantizar la supremacía de la Constitución, en particular el principio de división de poderes y sistema federal. Ésta se otorga a los diversos entes y órganos de gobierno mencionados expresamente en la fracción I del artículo 105 constitucional, para ocurrir ante la SCJN, en única instancia, a plantear la inconstitucionalidad de los actos o disposiciones generales (excepto normas electorales) de otra entidad, poder u órgano de gobierno, y la afectación de la esfera de competencia constitucional de la entidad que ejercite la acción.

Como apuntamos desde la introducción de esta guía, en el Estado constitucional la afirmación de la vigencia de los derechos humanos va de la mano con el establecimiento de garantías constitucionales-procesales que hagan efectivos estos principios. Como Marian Ahumada nos recuerda, “[l]a introducción de la jurisdicción constitucional imponía otra concepción del ordenamiento jurídico [... la cual] ‘no [es] producto de una evolución, sino de una revolución’”<sup>38</sup>

En la doctrina mexicana nos encontramos en línea con el desarrollo de la justicia constitucional y el concepto del *derecho procesal constitucional*, una rama del derecho que se centra en el estudio de las garantías procesales establecidas por la Constitución. En este amplio concepto, desde una perspectiva teórica, distintos(as) autores(as) han destacado tres dimensiones de esas garantías: a) la *jurisdicción constitucional de la libertad*, que se refiere a los instrumentos constitucionales diseñados específicamente para la protección de los derechos humanos reconocidos en la Constitución o en tratados internacionales; b) la *jurisdicción constitucional orgánica*, que incorpora los instrumentos procesales de protección directa a las atribuciones y competencia de los diversos poderes y órganos, y c) la *jurisdicción constitucional transnacional*, que se refiere a los mecanismos internacionales (particularmente

El derecho procesal constitucional es una rama del derecho que se centra en el estudio de las garantías procesales establecidas por la Constitución.

<sup>38</sup> Marian Ahumada Ruiz, *La jurisdicción constitucional en Europa. Bases teóricas y políticas*, Navarra, Universidad de Navarra/Civitas, 2005, p. 37.

Héctor Fix-Zamudio ha identificado las siguientes garantías constitucionales en nuestro sistema jurídico: *a)* el juicio de amparo, *b)* la acción de inconstitucionalidad, *c)* la controversia constitucional, *d)* el juicio político, *e)* los organismos públicos de protección de los derechos humanos, *f)* el juicio para la protección de los derechos político-electorales, y *g)* el juicio de revisión constitucional electoral.

cortes y tribunales) de interpretación y aplicación de normas internacionales, particularmente de derechos humanos.<sup>39</sup>

En términos más concretos, Héctor Fix-Zamudio ha identificado siete garantías constitucionales en nuestro sistema jurídico:<sup>40</sup> *a)* el juicio de amparo, *b)* la acción de inconstitucionalidad, *c)* la controversia constitucional, *d)* el juicio político, *e)* los organismos públicos de protección de los derechos humanos, *f)* el juicio para la protección de los derechos político-electorales, y *g)* el juicio de revisión constitucional electoral. De manera adicional, aunque no son explícitamente reconocidos en el trabajo de Fix-Zamudio sobre el derecho procesal constitucional, podríamos incorporar a esta lista: (i) el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y (ii) el procedimiento administrativo de responsabilidad objetiva del Estado, establecido con base en el artículo 113 constitucional.

Únicamente los seis primeros instrumentos procesales constitucionales de esta lista serán materia de estudio en este módulo. Al analizarlos, hay que tener en mente una pregunta clave, la cual se explorará en detalle en la sección final y nos ayudará a entender mejor la realidad del sistema constitucional de protección de los derechos humanos en México: *en el diseño de las garantías constitucionales, ¿se pone énfasis en la solución de los conflictos entre poderes en detrimento de la protección de los derechos fundamentales?*

Antes de continuar con este análisis, hagamos una pausa para revisar otro de los efectos que, ahora en términos de la protección procesal, ha tenido la reforma constitucional en derechos humanos. Nos referimos al reconocimiento (al menos a través de la interpretación constitucional de la SCJN) del control difuso de constitucionalidad-convencionalidad, en virtud del cual cualquier juzgador determinará la inaplicabilidad de una norma en un caso concreto, cuando ésta no pueda ser interpretada de manera compatible con los derechos reconocidos en la Constitución federal, los tratados internacionales de protección a la persona y la jurisprudencia o criterios de interpretación relevantes.<sup>41</sup>

<sup>39</sup> Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *op. cit.*, pp. 207-223; Eduardo Ferrer Mac-Gregor, *Ensayos sobre derecho procesal...*, *op. cit.*, pp. 14-15.

<sup>40</sup> Es importante destacar que la obra de Fix-Zamudio se refiere, en realidad, a ocho y no siete garantías procesales constitucionales, entre las cuales se encontraba la facultad de la SCJN de investigar violaciones graves a los derechos humanos. Con la reforma de 2011, dicha facultad quedó excluida del ámbito de competencia de la SCJN y fue asignada a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Tal como se verá, el otorgamiento de esta facultad a la CNDH no representa, en realidad, una innovación en términos de las posibilidades legales y práctica que, hasta la fecha, realizan los organismos públicos de derechos humanos con miras a la protección constitucional de la persona. En este sentido, hoy por hoy sólo existen siete garantías constitucionales autónomas y de contenido propio.

<sup>41</sup> Tal como se vio en la sección anterior, este ejercicio es lo que la SCJN ha denominado la "interpretación conforme" de las normas secundarias del sistema. Véase nota al pie 23, en esta misma guía.

El control difuso de constitucionalidad-convencionalidad —vinculado directamente al debate sobre la relación entre normas constitucionales e internacionales, así como al alcance de las obligaciones estatales—, sin duda amerita un estudio integral, pero excede el alcance de esta guía.<sup>42</sup> Baste afirmar por el momento que, a la par de los mecanismos o garantías de control constitucional (concentrado) de normas y actos de autoridades que serán objeto de estudio en lo que resta de esta guía, los derechos de las personas pueden y deben ser protegidos ahora en aplicación directa de la Constitución federal y los tratados internacionales, en todas las instancias de los procesos jurisdiccionales. Esto es, en cualquier procedimiento en que se decidan los derechos y obligaciones de las personas, sea un juicio penal, civil, mercantil, administrativo, laboral, etc., ya no será necesario (aunque probablemente sí oportuno) acudir a otros mecanismos procesales constitucionales especializados, incluido el juicio de amparo.

### El derecho a un recurso judicial efectivo. Mecanismos de protección constitucional y jurisdiccional

Como punto de referencia para analizar las garantías constitucionales, es fundamental entender el derecho a un *recurso judicial efectivo*, como ha sido desarrollado por el derecho internacional, particularmente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. De manera expresa, el artículo 25.1 de la CADH reconoce que “[t]oda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención”.

El derecho a un recurso judicial efectivo quiere decir que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales.

En interpretación de esta norma, la jurisprudencia y doctrina interamericanas han enfatizado algunos principios que servirán de guía para analizar la idoneidad del diseño de las garantías constitucionales con miras a la adecuada y efectiva protección de los derechos humanos en México. En términos generales, estos principios son:

- En primer lugar, los recursos deben existir formalmente, lo que implica que todo sistema legal debe establecer recursos sencillos y rápidos para la protección de todos los derechos reconocidos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales. En caso de que se considere

<sup>42</sup> Para mayor información respecto al debate sobre el control difuso de constitucionalidad-convencionalidad en México, véase Expediente Varios 912/2010. Ministra ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio, 14 de julio de 2011. Desde una perspectiva académica, véase, por ejemplo, Eduardo Ferrer Mac-Gregor, "Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad...", *op. cit.*; Sergio García Ramírez, *Control judicial de convencionalidad*, vols. I y II, Poder Judicial del Estado de Aguascalientes, México, 2012.

necesario crear diversos recursos (debido a la diversidad de los derechos) es importante que la ley determine su alcance.<sup>43</sup>

- Las personas deben tener la posibilidad real de interponer los recursos existentes. El acceso se entiende en términos legales (por ejemplo, que las personas estén legitimadas por la ley para utilizar los recursos)<sup>44</sup> y en términos materiales (que no se obstaculice el acceso por situación económica o social, presiones o violencia).<sup>45</sup>
- Los recursos deben sustanciarse de conformidad con las normas de debido proceso consagradas en el artículo 8.1 de la CADH. Esto implica, entre otras cosas, que se desarrollen frente a un juez (u otra autoridad, por ejemplo en materia administrativa) independiente, imparcial y competente.
- Los recursos establecidos por ley deben, además, ser *adecuados*, es decir, "idóneo[s] para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla",<sup>46</sup> así como *eficaces*, lo que implica ser capaces "de producir el resultado para el que ha sido concebido".<sup>47</sup> En este sentido, "[n]o pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios".<sup>48</sup>

Con estas breves consideraciones como telón de fondo, analizaremos concretamente las distintas garantías constitucionales, comenzando por las que se sustancian ante tribunales, particularmente la SCJN, y tienen efectos vinculantes, generales o particulares, según sea el caso (mecanismos judiciales o jurisdiccionales), para continuar después con otros instrumentos genéricamente identificados como *no jurisdiccionales*.

### Juicio de amparo

Héctor Fix-Zamudio ha definido el juicio de amparo como "la última instancia impugnativa de la mayor parte de los procedimientos judiciales, administrativos y aun de carácter legislativo, por lo que tutela todo el orden jurídico nacional contra violaciones realizadas por cualquier autoridad siempre que esas infracciones se traduzcan en una afectación actual, personal y directa a los derechos de una persona jurídica, sea individual o colectiva".

Como primera garantía constitucional, analizaremos algunos elementos esenciales del *juicio de amparo*, un instrumento procesal de creación mexicana. A pesar de su formalismo y complejidad, durante casi siete décadas el *amparo* fue el único instrumento procesal disponible para proteger los derechos de las personas frente a la actuación de las autoridades. Más aún, en un sistema cooptado por los poderes políticos (que dejaban de lado la actuación judicial), el juicio de amparo fue por más de setenta años el único

<sup>43</sup> Corte IDH, *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México (Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 31 de agosto de 2010, serie C, núm. 216, párr. 166.

<sup>44</sup> Corte IDH, *Caso Castañeda Gutman vs. México (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 6 de agosto de 2008, serie C, núm. 184, párrs. 106, 110 y 111.

<sup>45</sup> Corte IDH, *Garantías judiciales en estados de emergencia (artículos 27.2, 25 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva oc-9/87 del 6 de octubre de 1987, serie A, núm. 9.

<sup>46</sup> *Ibid.*, párr. 24.

<sup>47</sup> Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, op. cit.*, párr. 66.

<sup>48</sup> *Idem.*



instrumento procesal constitucional con aplicación práctica y con cierta eficacia en nuestro país.<sup>49</sup>

Desde la doctrina, Héctor Fix-Zamudio ha definido el juicio de amparo como:

la última instancia impugnativa de la mayor parte de los procedimientos judiciales, administrativos y aun de carácter legislativo, por lo que tutela todo el orden jurídico nacional contra violaciones realizadas por cualquier autoridad siempre que esas infracciones se traduzcan en una afectación actual, personal y directa a los derechos de una persona jurídica, sea individual o colectiva.<sup>50</sup>

Con base en esta definición, la siguiente pregunta es: *¿qué elementos de la doctrina nos ayudan a comprender mejor este complejo instrumento procesal constitucional?*

- a) El amparo no se limita a la protección de derechos constitucionales, también se puede interponer por la violación de derechos establecidos en leyes. Más aún, una vez que sea aprobada la reforma constitucional en materia de amparo, éste también procederá contra leyes, actos u omisiones que violen derechos reconocidos en tratados internacionales de los que México sea parte.<sup>51</sup>
- b) El amparo procede cuando hay un interés legítimo. Esto implica que cualquier persona "titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo [podrá promover un amparo], siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico".<sup>52</sup> Éste es uno de los cambios más importantes que, en las últimas décadas, ha sufrido el diseño constitucional de nuestro juicio de amparo. Antes de la reforma constitucional de junio de 2011 (aprobada en paralelo a la reforma en

<sup>49</sup> Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *op. cit.* Como se analizará detalladamente en las siguientes secciones, la mayoría de los instrumentos a que se refiere el *derecho procesal constitucional* fueron introducidos, efectivamente, en la Constitución desde su texto original en 1917. No obstante, antes de la reforma judicial de 1994, la aplicación y eficacia de dichos instrumentos fue limitada o nula.

<sup>50</sup> *Diccionario jurídico mexicano*, 14ª ed., México, Porrúa/UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 157. Para una discusión más integral del juicio de amparo desde una perspectiva constitucional e internacional véase, Carlos Ayala Corao, *Del amparo constitucional al amparo interamericano como institutos para la protección de los derechos humanos*, Caracas/San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998.

<sup>51</sup> Propuesta de reforma al artículo 103 fracción I constitucional, Comisión de Puntos Constitucionales, Dictámenes de la Comisión de Puntos Constitucionales, con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 100, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en *Gaceta Parlamentaria*, año XIV, núm. 3156-IX, 7 de diciembre de 2010.

<sup>52</sup> Propuesta de reforma al artículo 107 fracción I constitucional.

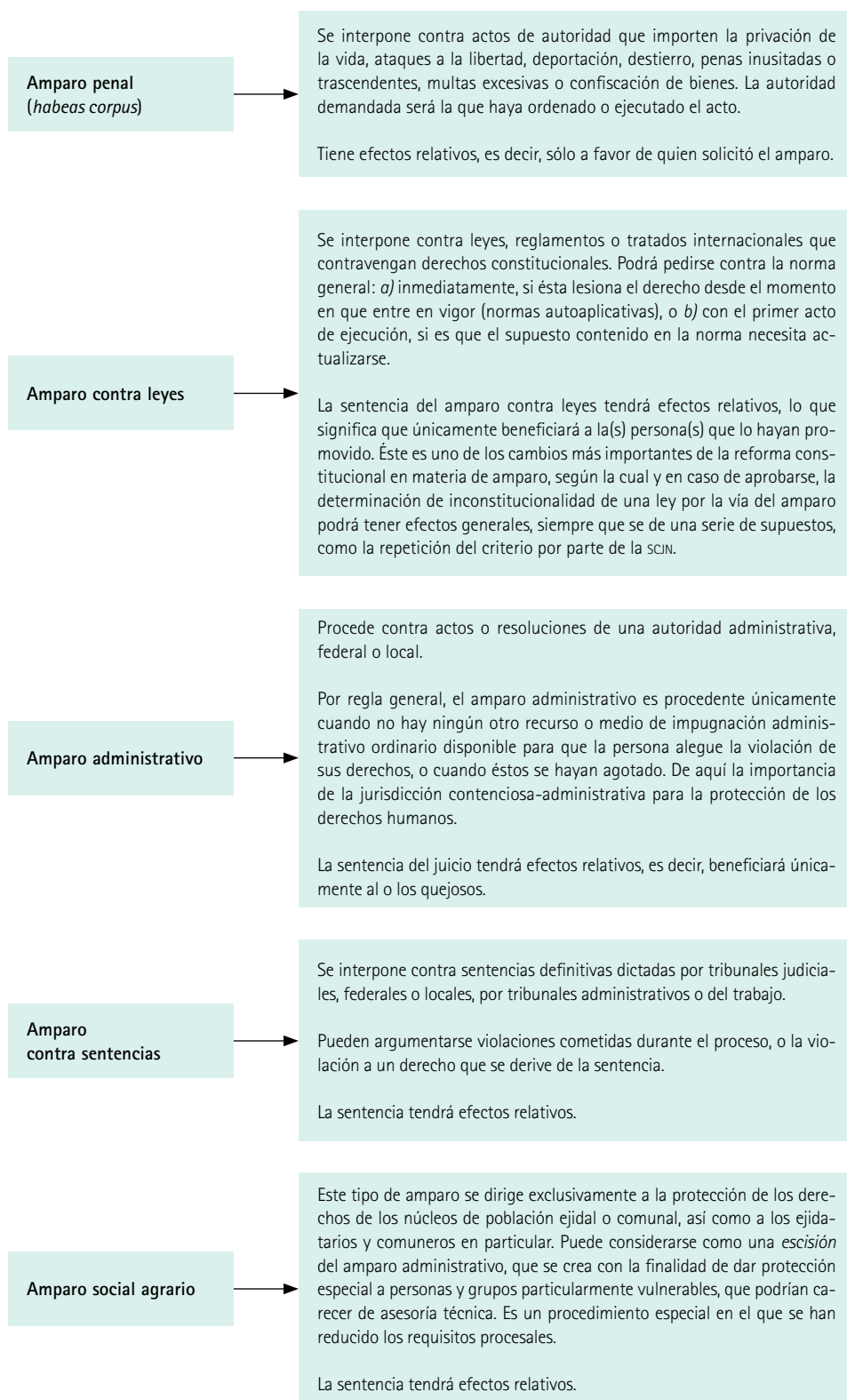
materia de derechos humanos), el amparo únicamente procedía si el quejoso tenía un interés jurídico en el asunto. Sin entrar en tecnicismos, este requisito de procedibilidad se convirtió en uno de los elementos que más complicaron la protección de distintos derechos (particularmente aquéllos de naturaleza difusa o colectiva) vía el juicio de amparo. Tendremos aún que esperar el desarrollo de una nueva doctrina constitucional a través de la cual se modifiquen, en la práctica, los criterios de legitimación del juicio atendiendo al nuevo texto constitucional. No obstante, el cambio de interés jurídico a interés legítimo (aun cuando en este momento sea sólo una realidad constitucional) es fundamental con miras a la eficacia del juicio de amparo como mecanismo constitucional específico de protección de los derechos humanos.

- c) Si bien el amparo se puede promover contra decisiones formal o materialmente judiciales (sentencias, resoluciones o laudos), no es una instancia más, sino que representa un juicio independiente y por propio derecho, el cual se inicia con una demanda, abarca un periodo de presentación de pruebas y concluye con una sentencia.
- d) Las materias en las que se puede solicitar el amparo son amplias, pero de ninguna manera exhaustivas. Entonces, para delimitar claramente cuál puede ser la materia del juicio de amparo, es indispensable tener en mente las causas de improcedencia del mismo (artículo 73 de la Ley de Amparo), en virtud de las cuales se excluye la posibilidad de ampararse contra actos o resoluciones de autoridad electoral, o normas generales que por su sola entrada en vigor no causen perjuicio a una persona, entre otros.
- e) Según la ley aplicable, el amparo procede actualmente (noviembre 2012) contra leyes y actos de autoridad. Con la entrada en vigor de la reforma antes señalada, el juicio de amparo también procederá (por mandato constitucional y no sólo jurisprudencial) contra omisiones (particularmente en caso de autoridades administrativas cuando no haya otro recurso disponible).
- f) Quien presenta una demanda de amparo deberá, por regla general, hacerlo una vez que se han agotado todos los recursos legales disponibles para impugnar la ley, acto u omisión que se reclama. La excepción a esta regla es la falta total de justificación y motivación del acto reclamado (o la inexistencia de recursos de impugnación, claro está), o bien, cuando se alegue una violación directa de garantías constitucionales.

Ahora bien, aunque siempre nos referimos al amparo como un instrumento único y homogéneo, se debe precisar que éste, en realidad, "comprende varios instrumentos procesales, que si bien poseen ciertos principios generales comunes, cada uno de ellos tiene aspectos peculiares de carácter autónomo".<sup>53</sup>

<sup>53</sup> Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *op. cit.*

Los siguientes diagramas presentan la clasificación tradicional de los distintos tipos de amparo:



Una vez delineados los distintos tipos de amparo en nuestro ordenamiento jurídico, es importante mencionar a los sujetos que participan en este juicio:

<i>Quejoso o agraviado.</i> Persona física o moral (cuando proceda) que ha sufrido la afectación a sus derechos y presenta la demanda, y que cumple con las condiciones <i>materiales</i> para presentar el amparo. Es decir, tiene un interés legítimo y reúne las condiciones materiales. <sup>54</sup>
<i>Autoridad responsable.</i> Quien dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado. En términos generales, quien ejerce el poder público.
<i>Tercero perjudicado.</i> "Aquella persona titular de un derecho que puede ser afectado por la sentencia que se dicte en el juicio de amparo, teniendo, por tanto, interés jurídico para intervenir en la controversia constitucional y para que subsista el acto reclamado y no se declare la inconstitucionalidad". <sup>55</sup>
<i>Ministerio Público federal.</i> En los juicios de amparo tendrá un papel particular de "salvaguarda de la sociedad, debiendo actuar siempre de buena fe y con la intención de que sea esclarecido el derecho en controversia y defendida la Constitución que estructura la vida de la comunidad". <sup>56</sup>

Las consideraciones presentadas hasta este momento son relevantes (para quienes no litigan en el área de amparo) en tanto dan luces respecto a las limitaciones de esta garantía constitucional. Sin tratar de ser exhaustivos (ni siquiera algo cercano a eso) sobre uno de los temas más controvertidos en los debates jurídicos en México, identificamos al menos algunos rasgos generales que han mermado la posibilidad de considerar el amparo mexicano, hoy en día, como un recurso sencillo, adecuado y eficaz para la protección de derechos humanos.

Como hemos destacado: *a) el juicio de amparo es una garantía procesal particularmente compleja* que, en la práctica, agrupa distintos instrumentos procesales, cada uno con reglas propias; *b) de esto se deriva la casi absoluta necesidad (en términos reales) de contar con asesoría jurídica especializada para acceder (desde una perspectiva procesal y del derecho a obtener una sentencia justa) a la protección de los derechos por la vía del juicio de amparo.*

También desde la perspectiva procesal, otra característica de enorme impacto son las *restricciones (en términos de legitimación activa) para promover el amparo*, esto es, tener que probar un interés legítimo (cuyo alcance todavía no está claramente definido por la doctrina constitucional) y cumplir con las condiciones materiales previstas en la ley. De la mano de lo anterior, es notoria la limitación en términos de las materias por las que procede el amparo, que afecta particularmente los derechos político-electorales.<sup>57</sup>

<sup>54</sup> Por condiciones materiales no se refiere, por ejemplo, a los recursos materiales o económicos que puede tener la persona, sino a la *calidad* especial y adicional que en algunos casos se establece en la ley para que un individuo pueda interponer un amparo. Así, por ejemplo, se encuentra la posibilidad de solicitar el amparo contra una decisión de extradición emitida por la Secretaría de Relaciones Exteriores, la cual (según la ley aplicable) sólo puede ser interpuesta por el extraditable y no, por ejemplo, por las víctimas.

<sup>55</sup> Arturo González Cosío, *El juicio de amparo*, 6ª ed., México, Porrúa, 2001, p. 64.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 68.

<sup>57</sup> Corte IDH, *Caso Castañeda Gutman vs. México*, *op. cit.*

Este panorama se torna aún más preocupante cuando consideramos que muchas de las otras garantías constitucionales que estudiaremos en las siguientes secciones tampoco pueden ser promovidas por una persona a título individual, y que no existen otros recursos (de naturaleza distinta) adecuados y efectivos para proteger muchos de los derechos que quedan excluidos de la protección vía el amparo.

### Acción de inconstitucionalidad

La segunda garantía constitucional que analizaremos será la *acción de inconstitucionalidad*, introducida por primera vez en nuestro derecho constitucional mediante una reforma del 31 de diciembre de 1994.<sup>58</sup> Inspirada en los mecanismos de control constitucional europeos, la acción de inconstitucionalidad se concibió como un instrumento procesal puesto a disposición de las *minorías legislativas* y dirigido a *garantizar la supremacía constitucional* a través del *control abstracto de normas generales*.<sup>59</sup>

Como punto de partida para un análisis más detallado, se comenzará por definir la acción de inconstitucionalidad como un procedimiento que se lleva en única instancia ante la SCJN, "en el cual se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución, por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o tratado impugnados, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales".<sup>60</sup>

Con base en esta definición, se desprenden las siguientes características de la acción de inconstitucionalidad:

- a) La finalidad principal de esta acción es garantizar la supremacía constitucional.
- b) A través de esta garantía se plantea la incompatibilidad en abstracto de una norma general con la Constitución, por lo que el promovente no deberá argumentar un agravio o el interés jurídico de personas específicas.<sup>61</sup>

La acción de inconstitucionalidad es un procedimiento que se lleva en única instancia ante la SCJN, "en el cual se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución, por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o tratado impugnados, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales".

<sup>58</sup> Sobre la reforma constitucional, su impacto en el Poder Judicial en general, y en la Suprema Corte de Justicia de la Nación en particular, así como en la teoría de la supremacía constitucional, véase José Ramón Cossío, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, México, Fontamara, 2004, pp. 62-70; Héctor Fix-Zamudio y José Ramón Cossío, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999; Jorge Carpizo, "Reformas constitucionales al Poder Judicial federal y a la jurisdicción constitucional, del 31 de diciembre de 1994", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 83, 1995, pp. 807-842.

<sup>59</sup> José Ramón Cossío, *La teoría constitucional...*, op. cit., pp. 62-70.

<sup>60</sup> Juventino Castro Castro, *El artículo 105 constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, pp. 195 y 196, cit. en Pablo Enrique Reyes Reyes, *La acción de inconstitucionalidad*, México, Oxford University Press, 2000, pp. 105.

<sup>61</sup> "Acción de inconstitucionalidad. Son inoperantes los conceptos de invalidez orientados a salvaguardar derechos de particulares", SCJN, Tesis P/J. 32/2010, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, pleno, t. xxxi, p. 2501.

- c) Se puede impugnar la constitucionalidad de cualquier tipo de normas (no tiene que ser toda la ley o el tratado, sino argumentar la inconstitucionalidad de algunos artículos específicos). Más aún, según lo ha establecido la SCJN, ésta es la única vía para impugnar la constitucionalidad de una norma electoral.<sup>62</sup>
- d) Únicamente los entes públicos expresamente legitimados para tales fines podrán promover una acción de inconstitucionalidad. El siguiente cuadro presenta una síntesis los sujetos constitucionalmente legitimados, en relación con la norma que podrán impugnar:

Ente público facultado	Ordenamiento que pueden impugnar
33% de los integrantes de la Cámara de Diputados federal.	Leyes federales o del Distrito Federal emitidas por el Congreso de la Unión. <sup>63</sup>
33% de los integrantes de la Cámara de Senadores.	Leyes federales o del Distrito Federal emitidas por el Congreso de la Unión, o tratados internacionales.
Procurador general de la República.	Leyes federales, estatales y del Distrito Federal, así como tratados internacionales.
33% de los integrantes de los órganos legislativos estatales.	Leyes estatales expedidas por el mismo órgano.
33% de los integrantes de la Asamblea del Distrito Federal.	Leyes expedidas por la misma Asamblea.
Partidos políticos con registro nacional.	Leyes electorales federales o estatales. <sup>64</sup>
Partidos políticos con registro estatal.	Leyes electorales expedidas por órgano legislativo que les otorgó el registro.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos. <sup>65</sup>	Leyes federales, estatales y del Distrito Federal, así como tratados internacionales que vulneren los derechos humanos.
Órganos públicos estatales de derechos humanos.	Leyes expedidas por el órgano legislativo local que vulneren derechos humanos.
Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.	Leyes expedidas por la Asamblea Legislativa que vulneren derechos humanos.

<sup>62</sup> "Leyes electorales. La única vía para impugnarlas es la acción de inconstitucionalidad", SCJN, Tesis P./J. 25/2002, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, pleno, t. XXI, p. 20.

<sup>63</sup> Es importante recordar que, en materia legislativa, el Congreso de la Unión ha retenido importantes facultades vis à vis la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Efectivamente, el artículo 122 constitucional establece un sistema de repartición de competencias inverso a la regla general contenida en el artículo 124 constitucional. Según el texto del artículo 122, "[c]orresponde al Congreso de la Unión [...] [l]egislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa".

<sup>64</sup> La posibilidad de impugnar la inconstitucional de leyes electorales vía la acción de inconstitucionalidad fue una incorporación tardía, derivada de otra reforma constitucional de 1996. Sin ahondar en tecnicismos procesales, se destaca que la ley reglamentaria del procedimiento de las acciones de inconstitucionalidad contiene muchas reglas específicas aplicables sólo a la impugnación de leyes electorales. De manera concreta, la ley reduce todos los plazos procesales, desde la presentación de la demanda y los informes, hasta el que se refiere a la presentación del proyecto de sentencia al pleno de la SCJN. Más importante aún, el artículo 71 de esa ley determina la improcedencia de la suplencia de la queja al establecer que "[l]as sentencias que dicte [la SCJN] sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial" (artículo 71 de la ley reglamentaria). En resumen, la ley reglamentaria hace de la impugnación de las leyes electorales un procedimiento sustantivamente más rígido y, al mismo tiempo, expedito.

<sup>65</sup> La legitimación activa de los organismos de protección de los derechos humanos para presentar una acción de inconstitucionalidad se estableció a través de una reforma al artículo 105, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de septiembre de 2006.

Es fundamental enfatizar que la *admisión de la demanda no da lugar a la suspensión de la norma* (artículo 64 de la ley reglamentaria). En otras palabras, la norma continuará vigente, por lo que las y los servidores públicos tienen la obligación de observarla y aplicarla hasta que la SCJN se pronuncie sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad.

Por otro lado, como elemento esencial en el análisis de las garantías constitucionales, es importante que conozcamos el efecto de las sentencias derivadas de una acción de inconstitucionalidad. Para fines didácticos, este tema se explora en el siguiente cuadro.

Efectos de la sentencia de acción de inconstitucionalidad		
Sentido de la decisión	Votación	Consecuencia jurídica
Se determina la inconstitucionalidad de una norma abstracta.	Mayoría calificada de ocho votos (indispensable).	Se <i>expulsa</i> la norma inconstitucional del sistema jurídico con efectos generales y <i>pro futura</i> . En caso de normas penales, la SCJN podrá determinar que la sentencia tendrá efectos retroactivos si es en beneficio de "todos y cada uno de los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos". <sup>66</sup> La sentencia se publica en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> .
Se determina el archivo del asunto.	Cuando no se alcanza la mayoría calificada de ocho votos, si es que en el proyecto se planteaba la inconstitucionalidad de la norma.	La norma sigue vigente.
Se determina la constitucionalidad de la norma impugnada.	Mayoría simple de seis votos como mínimo.	La norma sigue vigente.

Antes de concluir el análisis de la acción de inconstitucionalidad, es importante subrayar una de las características mencionadas: la legitimación constitucional de los organismos públicos de protección de derechos humanos para impugnar una norma por esta vía. Como señalamos en el cuadro correspondiente, esta legitimación fue resultado de una reforma constitucional aprobada apenas en septiembre de 2006. En el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados se destaca que, "al conceder la facultad a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos [y a los órganos de protección de los derechos humanos estatales] para presentar acciones de inconstitucionalidad [...] se estaría fortaleciendo a dicho[s] organismo[s], así como la vigencia misma de los derechos humanos en nuestro país".<sup>67</sup>

Sin minimizar el potencial de esta reforma, es difícil hacer una evaluación integral del impacto que ha tenido en la realidad de la protección de los derechos humanos, ya que a la fecha no se cuenta con análisis especializados so-

<sup>66</sup> SCJN, Tesis P./J. 104/2008, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. xxviii, septiembre de 2008, p. 587.

<sup>67</sup> Comisión de Puntos Constitucionales, Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con Proyecto de Decreto que adiciona el inciso g a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1989-IV, martes 18 de abril de 2006.

bre el tema.<sup>68</sup> No obstante, llama la atención que, en determinadas decisiones, la SCJN ha presentado una interpretación aparentemente restrictiva de este instrumento procesal, al establecer, por ejemplo, que los organismos públicos de protección de derechos humanos no podrán promover una acción de inconstitucionalidad contra una norma abstracta por la violación de derechos reconocidos en tratados internacionales.<sup>69</sup> Parecería que la SCJN ha delimitado este instrumento a una función más concreta de protección de la supremacía constitucional y no necesariamente de protección de los derechos humanos.

### Controversia constitucional

El tercer instrumento procesal constitucional que estudiaremos es la controversia constitucional, cuyo propósito es garantizar la supremacía de la Constitución, en particular el principio de división de poderes y sistema federal.<sup>70</sup> De manera concreta, la doctrina ha definido esta garantía como

La controversia constitucional se dirige a garantizar la supremacía de la Constitución, en particular el principio de división de poderes y el sistema federal. Ésta "se otorga a los diversos entes y órganos de gobierno mencionados expresamente en la fracción I del artículo 105 constitucional, para ocurrir ante la SCJN, en única instancia, a plantear la inconstitucionalidad de los actos o disposiciones generales [excepto normas electorales] de otra entidad, poder u órgano de gobierno, y la afectación de la esfera de competencia constitucional de la entidad que ejerce la acción".

[el] instrumento procesal constitucional otorgado no a personas físicas o morales para que se defiendan sus derechos individuales, como el amparo, ni a minorías legislativas o partidos políticos como en la acción de inconstitucionalidad [...] La acción de controversia constitucional se otorga a los diversos entes y órganos de gobierno mencionados expresamente en la fracción I del artículo 105 [constitucional], para ocurrir ante la [SCJN], en única instancia, a plantear la inconstitucionalidad de los actos o disposiciones generales [excepto normas electorales] de otra entidad, poder u órgano de gobierno, y la afectación de la esfera de competencia constitucional de la entidad que ejerce la acción.<sup>71</sup>

Si bien la controversia constitucional fue incorporada como instrumento procesal desde la adopción de la Constitución de 1917,<sup>72</sup> por décadas casi no

<sup>68</sup> Hay importantes estudios empíricos sobre el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad; sin embargo, datan de fechas anteriores a la reforma. Véase, por ejemplo, Sergio López-Ayllón y Florencio Valladares, "Las acciones de inconstitucionalidad en la Constitución mexicana: balance empírico de doce años de ejercicio", en *Cuestiones Constitucionales*, núm. 21, julio-diciembre de 2009, pp. 175-211. Algunos datos que pueden ayudar a evaluar superficialmente el papel de estos organismos en cuanto al control constitucional de normas abstractas que vulneren derechos humanos sería, por ejemplo, tener acceso a las demandas promovidas por ellos: por ejemplo, la relación completa de las acciones de inconstitucionalidad presentadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos está disponible en <<http://www.cndh.org.mx/lacndh/accionesIncontit/acciones.htm>>, página consultada el 20 de enero de 2011.

<sup>69</sup> Fundar, Centro de Análisis e Investigación, "Posicionamiento núm. 105: Acota SCJN la protección de los derechos humanos", 5 de marzo de 2010, disponible en <[http://www.fundar.org.mx/index.html/prensa/posicionamiento\\_detalle.php?id\\_pos=105](http://www.fundar.org.mx/index.html/prensa/posicionamiento_detalle.php?id_pos=105)>.

<sup>70</sup> Francisco Acuña Méndez, *La controversia constitucional en México*, México, Porrúa, 2004, p. 69.

<sup>71</sup> *Ibid.*, pp. 68 y 69.

<sup>72</sup> Este instrumento procesal, que tenía ya claros antecedentes en el constitucionalismo mexicano, fue incorporado por el Constituyente de 1917 en el artículo 105 constitucional, el cual en su redacción original establecía: "corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados, entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más estados, así como aquellas en que la Federación fuese parte". *Idem.*



tuvo impacto en un sistema en que los conflictos entre poderes y entidades se solucionaban por medios políticos y no judiciales. Fue hasta la reforma constitucional de 1994, cuando se buscó fortalecer el sistema de justicia constitucional y se reafirmó la importancia de este instrumento, de modo que se ampliaron los supuestos para su procedencia en cuanto a los entes y poderes legitimados para promover una controversia.

Actualmente, de conformidad con el artículo 105 constitucional, las controversias constitucionales se pueden presentar entre:

Federación	↔	Un estado, el Distrito Federal o un municipio.
Estado	↔	Otro estado o el Distrito Federal.
Estado	↔	Uno de sus municipios o un municipio de otro estado.
Distrito Federal	↔	Un municipio.
Un municipio	↔	Otro municipio de otro estado.
Ejecutivo federal	↔	Congreso de la Unión, cualquiera de las cámaras en lo individual o la Comisión Permanente.
Ejecutivo estatal	↔	Legislatura estatal.

Como se dijo al inicio de esta sección, la controversia constitucional es propiamente un juicio que se sustenta en instancia única ante la SCJN, en el que existen: *a)* un actor (la entidad, poder u órgano que presenta la demanda), y *b)* un demandado (la entidad, poder u órgano que haya emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia). En el procedimiento también pueden participar el procurador general de la República si fue notificado de la controversia debido a la importancia y trascendencia de la misma, y una entidad, poder u órgano distinto al actor y demandado, que se presente como *tercero perjudicado*.

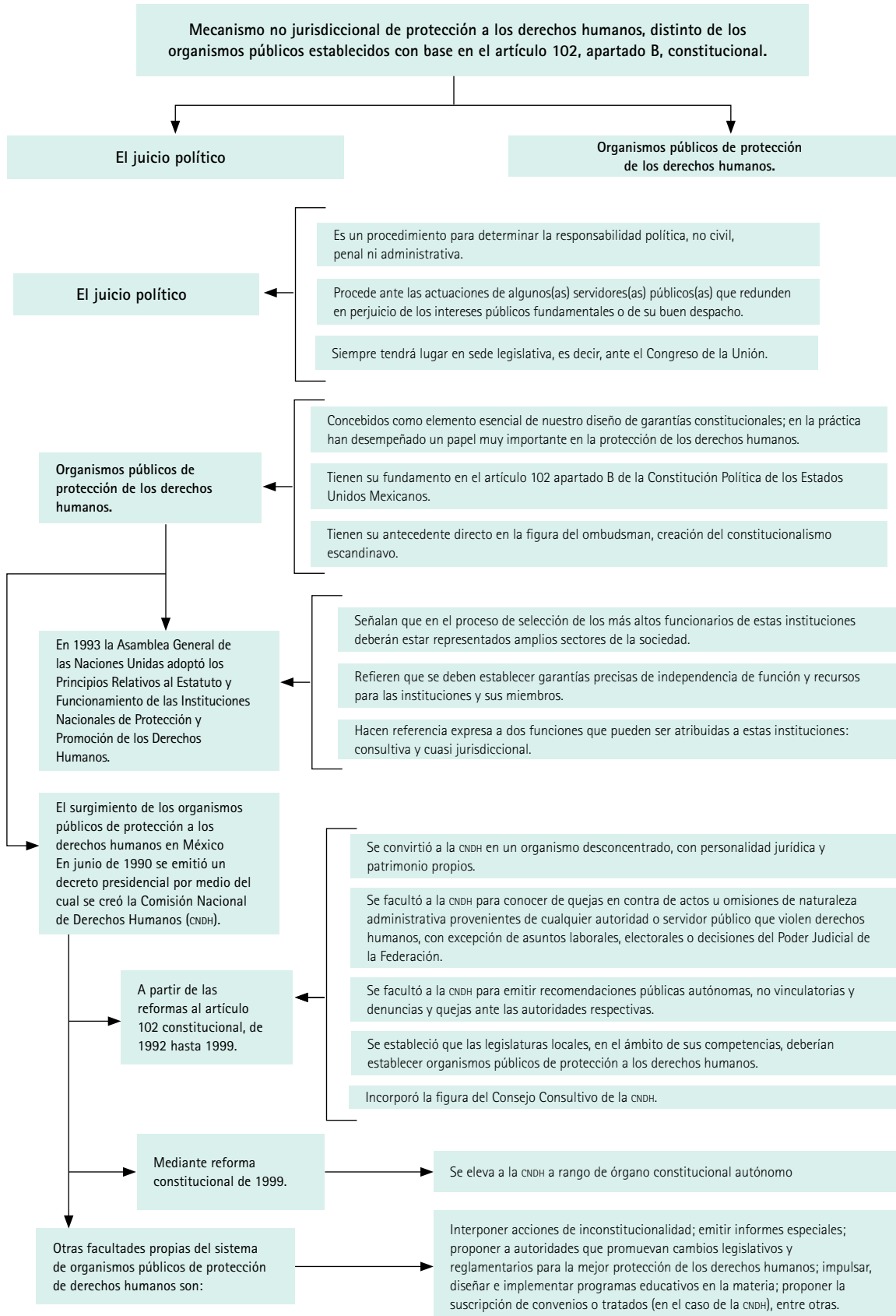
Para concluir con el análisis de este instrumento constitucional, como en las secciones previas, es importante referirnos a los efectos que tiene una sentencia derivada de una controversia constitucional.

Efectos de la decisión	Tipo de controversia	Votación
Generales	• Por disposiciones generales de los estados o municipios impugnados por la federación.	Mayoría calificada de ocho votos
	• Por disposiciones generales de los municipios impugnadas por un estado.	
	• Entre poderes federales, órganos estatales o del Distrito Federal, respectivamente.	
Sólo entre las partes de la controversia	• En los demás casos, entre ellos: disposiciones generales federales impugnadas por un estado, el Distrito Federal o un municipio; actos de un estado, el Distrito Federal o municipio impugnadas por la federación; actos de un municipio impugnadas por un estado o el Distrito Federal.	Mayoría calificada de ocho votos
Sin efecto	• En cualquier controversia, sin importar la materia, acto o norma impugnados, o entidad, poder u órgano que la promueva.	Si no se alcanza la mayoría calificada

En síntesis, en las últimas secciones hemos analizado tres mecanismos judiciales que forman parte de los instrumentos procesales establecidos en la Constitución mexicana. Como se vio, varían significativamente unos de otros, dependiendo de su finalidad, condiciones de procedencia, sujetos legitimados para promoverlos, así como sus efectos. Cada una de estas características serán, más adelante, elementos importantes que tener en consideración cuando respondamos nuestra pregunta inicial: ¿tenemos una justicia constitucional que privilegia la protección de los derechos humanos o, por el contrario, se centra en la solución de conflictos entre entes públicos?

## **MÓDULO III.**

# **MECANISMOS NO JURISDICCIONALES DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS**



**D**e la mano de las garantías *judiciales*, nuestro sistema constitucional contempla otros instrumentos cuyo estudio es fundamental para entender mejor el alcance y eficacia del sistema de protección de derechos humanos.

A pesar de las particularidades de cada uno de estos instrumentos, comparten rasgos importantes, incluida su naturaleza no judicial o jurisdiccional. Esto implica que estos mecanismos son "encomendados a órganos que actúan como si fueran tribunales, que pueden, en ocasiones, recibir denuncias o tramitar recursos, pero no poseen facultades de sanción jurídica en estricto sentido".<sup>73</sup>

### Juicio político

El juicio político es una institución procesal extraordinaria, consagrada en el artículo 110 de la Constitución mexicana. La doctrina ha definido este juicio como "[e]l procedimiento para fincar responsabilidad política u oficial a un servidor público [...] implica el ejercicio material de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano de funciones políticas, pero respetando las formalidades esenciales de un procedimiento jurisdiccional".<sup>74</sup>

El juicio político es el procedimiento para fincar responsabilidad política u oficial a un(a) servidor(a) público(a) e implica el ejercicio material de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano de funciones políticas, pero respetando las formalidades esenciales de un procedimiento jurisdiccional.

<sup>73</sup> Gerardo Pisarello, *Los derechos sociales...*, op. cit., p. 113.

<sup>74</sup> *Diccionario jurídico mexicano*, op. cit., p. 1867.

Como en anteriores ocasiones, con base en esta definición identificamos algunas de las características esenciales del juicio político:

- a) *Naturaleza de la responsabilidad*: éste es un procedimiento para determinar la *responsabilidad política*, no civil, penal ni administrativa.<sup>75</sup> En consecuencia, la sanción correspondiente será la "destitución del servidor público y su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público" (artículo 110 constitucional). La naturaleza del proceso deja ver que su finalidad no es la sanción penal o patrimonial del servidor, sino "la separación del servidor indigno del cargo público".<sup>76</sup>
- b) *Hechos por los que procede la responsabilidad política*: las actuaciones de las y los servidores públicos que "redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho", lo que expresamente incluye "las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales" (artículos 6° y 7° de la ley reglamentaria).<sup>77</sup>
- c) *Naturaleza del procedimiento*: a diferencia de los demás mecanismos estudiados, este procedimiento no se realiza en sede judicial, sea ante la SCJN u otros tribunales, sino que, por el contrario, el juicio político siempre tendrá lugar en sede legislativa, es decir, ante el Congreso de la Unión. En estos supuestos, la Cámara de Diputados se establecerá como *órgano de instrucción* (para investigar y determinar los hechos) y de *acusación*, en tanto que la Cámara de Senadores será el *jurado de sentencia*.

<sup>75</sup> "La legislación vigente aplicable a los servidores públicos contiene distintos tipos de responsabilidad regulados independientemente. La responsabilidad civil del servidor público, que se manifiesta en una reparación pecuniaria, se establece en el [Código Civil]. La responsabilidad penal, aplicable sólo después de una declaración de procedencia por la Cámara de Senadores, si se trata del presidente de la República, o por la de Diputados según sea en contra de algunos de los demás servidores, acarreará una sanción penal regulada por el [Código Penal]. La responsabilidad administrativa para sancionar actos y omisiones de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia en la administración pública se regula a través de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos." *Diccionario jurídico mexicano, op. cit.*, p. 1867.

<sup>76</sup> *Ibid.*, p. 1868. En esta afirmación, Manuel González Oropeza recupera las reflexiones de Alexander Hamilton en *El federalista* sobre la figura del *impeachment*. Estas reflexiones resultan de particular relevancia para el tema en estudio, ya que el *impeachment* norteamericano se considera el antecedente jurídico-constitucional más directo de nuestro juicio político.

<sup>77</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1982; última reforma, en *Diario Oficial de la Federación*, 13 de junio de 2003. Otras de las acciones que, según la ley reglamentaria, redundan en perjuicio del interés público y el buen despacho son: "el ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal [...] el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal". Artículo 7° de la Ley Reglamentaria.

d) *Sujetos del juicio político*: podrán ser sujetos a este procedimiento sólo determinados(as) servidores(as) públicos(as), que se precisan en el siguiente cuadro. Cabe decir que el presidente de la República puede ser enjuiciado sólo por traición a la patria y delitos graves del orden común, pero no podrá ser sujeto de un juicio político.<sup>78</sup>

Podrán ser sujetos de juicio político		
En el ámbito federal	Senadores(as) y diputados(as) federales	Legislativo
	Ministros(as) de la SCJN	Judicial
	Magistrados(as) del Tribunal Federal Electoral	
	Consejeros(as) de la Judicatura Federal	
	Magistrados(as) de Circuito y jueces(zas) de Distrito	
	Secretarios(as) de Despacho	
	Procurador(a) General de la República	Ejecutivo
	Consejero(a) presidente, las y los consejeros electorales, y el secretario o la secretaria ejecutivo(a) del IFE	
	Directores(as) generales o el equivalente en los órganos Descentralizados	
	Directores(as) generales o el equivalente de empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos	
En el ámbito estatal	Diputados(as) locales	Legislativo
	Magistrados(as) de los Tribunales Superiores de Justicia locales	Judicial
	Miembros de los Consejos de las Judicaturas locales	
	Gobernadores(as)	Ejecutivo
En el ámbito del Distrito Federal	Diputados(as) de la Asamblea Legislativa	Legislativo
	Magistrados(as) y jueces(zas) del fuero común del Distrito Federal	Judicial
	Consejeros(as) de la Judicatura del Distrito Federal	Ejecutivo
	Jefe(a) de Gobierno	
	Procurador(a) General de Justicia	

Sin entrar en complejos detalles procedimentales, hay que notar particularmente que el juicio político se iniciará con la demanda que interponga *cualquier ciudadano o ciudadana, pueblo o comunidad indígena*, ante la Cámara de Diputados, por considerar que las actuaciones de un(a) servidor(a) público(a) (véase cuadro anterior) redundan *en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho*. La legitimación del ciudadano para activar este juicio es importante porque, como se observa, muchos de los instrumentos constitucionales no están *disponibles* para las personas a título individual.

<sup>78</sup> "Juicio político. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sólo excluye de su procedencia al presidente de la República, lo que no pueden hacer las constituciones locales respecto de los gobernadores de los Estados". SCJN, Tesis P./J. 3/2000, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. xi, p. 628.

## Los organismos públicos autónomos de protección de los derechos humanos

Los organismos públicos de protección de derechos humanos fueron concebidos como elementos esenciales de nuestro diseño de garantías constitucionales, y en la práctica han desempeñado un papel muy importante en la protección de los derechos humanos.

Un estudio sobre las garantías constitucionales desde la perspectiva de la protección de los derechos humanos no estaría completo sin abordar, al menos *grosso modo*, los organismos públicos de protección de derechos humanos. Éstos fueron concebidos como elementos esenciales de nuestro diseño de garantías constitucionales, y en la práctica han desempeñado un papel muy importante en la protección de los derechos humanos. Más aún, según ha concluido la SCJN:

el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal, no sólo establece cuáles son la naturaleza y las funciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos [y sienta las bases constitucionales de los organismos correspondientes a nivel estatal], sino que también *prevé una garantía en favor de las personas [...] Así como los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevén una "garantía judicial" [nota omitida] y un debido proceso legal, el artículo 102, apartado B, del mismo cuerpo jurídico establece una garantía instrumental o adjetiva, con el fin de que los gobernados tengan acceso a medios de defensa de derechos humanos distintos de los jurisdiccionales.*<sup>79</sup>

## Origen y tipos de organismos públicos de protección de los derechos humanos y los Principios de París

La garantía establecida en el artículo 102 apartado B constitucional, conocida como los *organismos públicos de protección de derechos humanos*, tiene sus antecedentes directos en la figura del ombudsman, creación del constitucionalismo escandinavo.<sup>80</sup> Desde su aparición, a principios del siglo XIX, esta institución se concibió "como una *longa manu* del Parlamento para controlar los excesos de la administración y de los tribunales".<sup>81</sup> En línea con esta concepción, el ombudsman era un funcionario público, nombrado directamente por el Parlamento, el cual debía contar con todas las garantías de independencia necesarias para cumplir su función.

<sup>79</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 49/2009, promovente: Comisión Nacional de Derechos Humanos, ministro ponente: José Fernando Franco González-Salas, 9 de marzo de 2010, considerando quinto [cursivas mías].

<sup>80</sup> Para una discusión más detallada sobre los antecedentes históricos de la figura del ombudsman véase, por ejemplo, Sonia Venegas Álvarez, *Origen y devenir del ombudsman. ¿Una institución encomiable?*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988; Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional...*, *op. cit.*

<sup>81</sup> Álvaro Gil-Robles y Gil-Delgado, "El defensor del pueblo y su impacto en España y América Latina", en *Revista de la Asociación Iberoamericana del Ombudsman*, núm. 3, 1994, p. 54, cit. en Jorge Carpizo, "Principales diferencias entre el ombudsman español y el mexicano", en *Cuestiones Constitucionales*, núm. 10, enero-junio de 2004, pp. 5-32, en esp. p. 6.



Con estos planteamientos como premisa básica, durante el siglo xx más de la mitad de los países del mundo incorporó a su ordenamiento interno instituciones inspiradas en el ombudsman sueco, de tal forma que esta figura se consolidó como una garantía fundamental para la protección de las personas frente al ejercicio del poder por parte de la autoridad. La competencia precisa en cuanto a las materias y actos de autoridad sobre las que pueden conocer, así como el alcance de las facultades de estas instituciones puede variar, incluso significativamente, de un país a otro. Lo mismo sucede con las denominaciones que esta institución ha adoptado en distintos países.<sup>82</sup>

No obstante las posibles diferencias, para principios de 1990 estas instituciones habían consolidado su lugar en el debate sobre la protección nacional de los derechos humanos alrededor del mundo. En este marco, en 1993 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó los Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos, los cuales establecen criterios precisos sobre las garantías mínimas, institucionales y de mandato, que deben reunir estas instituciones.<sup>83</sup> De manera concreta, los Principios señalan que en el proceso de selección de los más altos funcionarios de estas instituciones deberán estar representados amplios sectores de la sociedad. Asimismo, se deben establecer garantías precisas de independencia de función y recursos para las instituciones y sus miembros. En cuanto al mandato, los Principios de París hacen referencia expresa a dos funciones que pueden ser atribuidas a estas instituciones:

En 1993, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó los Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos (Principios de París), los cuales establecen criterios precisos sobre las garantías mínimas, institucionales y de mandato, que deben reunir estas instituciones.

- *Consultiva.* Contempla la posibilidad de: *a)* emitir informes sobre la situación de derechos humanos, en general o respecto a algún tema específico; *b)* impulsar la ratificación de tratados internacionales en la materia, así como la armonización de la legislación local a dichos tratados; *c)* participar en los procesos de elaboración de informes periódicos que deben ser presentados ante organismos internacionales; *d)* colaborar en la elaboración de programas de educación de derechos humanos para todos los niveles de enseñanza, entre otras.

<sup>82</sup> Defensor del pueblo (España, Argentina, Perú y Colombia, entre otros); parliamentary commissioner for administration (Sri Lanka, Reino Unido); médiateur de la République (Francia, Gabón, Mauritania, Senegal); public protector (Sudáfrica); protecteur du citoyen (Québec); Volksanwaltschaft (Austria); public complaints commission (Nigeria); provedor de justiça (Portugal); difensore civico (Italia); investigator-general (Zambia), sólo por mencionar algunos ejemplos. Incluso en México, aunque se utiliza el nombre genérico de "organismos públicos de protección de los derechos humanos" para referirse a esta garantía, su denominación exacta varía en distintos estados.

<sup>83</sup> Organización de las Naciones Unidas-Asamblea General, Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos (Principios de París), Resolución 1992/54 (Comisión de Derechos Humanos) y Resolución A/RES/48/134, 20 de diciembre de 1993 (Asamblea General).

En junio de 1990 se emitió un decreto presidencial por medio del cual se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Originalmente se concibió como un órgano responsable de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos.

- *Cuasi jurisdiccional*. Implica, de manera concreta, la posibilidad de recibir y examinar denuncias relativas a la situación de particulares, grupos, organizaciones, etc. Después de investigar la denuncia, las instituciones habrán de emitir sus recomendaciones dirigidas a la autoridad competente.

### El surgimiento de los organismos públicos de protección a los derechos humanos en México: evolución y modalidades

Enmarcado en este proceso mundial de fortalecimiento de la figura del ombudsman, en junio de 1990, en México, se emitió un decreto presidencial por medio del cual se creó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) con carácter de órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.<sup>84</sup> En esta primera etapa, la CNDH, que estaba jerárquicamente subordinada a la misma Secretaría, se concebía como un órgano "responsable de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa a los derechos humanos".<sup>85</sup> Debemos destacar que, en línea con esta concepción, la CNDH no tenía facultades para recibir quejas o emitir recomendaciones. Sus funciones se centraban en la elaboración y diseño de la política pública nacional en derechos humanos, la coordinación entre entidades y programas, y la representación de la administración federal y el Estado en foros nacionales e internacionales en derechos humanos.<sup>86</sup>

Mediante una adición al artículo 102 constitucional, se elevó el fundamento jurídico de la CNDH a nivel constitucional, y se le facultó para conocer 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 los derechos humanos. También se le facultó para emitir recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

No obstante, menos de dos años después de su aparición en la escena nacional, la CNDH sufrió una profunda transformación. Mediante una adición al artículo 102 constitucional se elevó su fundamento jurídico a nivel constitucional y se le facultó para conocer "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 [los] derechos [humanos]".<sup>87</sup> También se le facultó para emitir "recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas".<sup>88</sup>

En síntesis, entre 1992 y 1999, por disposición constitucional y legal, la CNDH se volvió un *organismo desconcentrado, con personalidad jurídica y patrimonio propios*, cuyo presidente era nombrado directamente por el presidente

<sup>84</sup> Presidencia de la República, Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 6 de junio de 1990.

<sup>85</sup> *Ibid.*, artículo 2°.

<sup>86</sup> *Ibid.*, artículo 3°.

<sup>87</sup> Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, Decreto por el que se reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1992.

<sup>88</sup> *Idem.*

de la República y sometido a aprobación del Senado. En este modelo, la CNDH distaba de ser un *funcionario del Parlamento* con independencia garantizada de la administración pública, como era la institución sueca del ombudsman.

### Contenido y alcance del artículo 102 apartado B constitucional en relación con la CNDH

Sin negar la importancia de la reforma de 1992, el camino hacia la consolidación de la CNDH (y, en general, del sistema de comisiones públicas) como garantía constitucional de protección a los derechos humanos tuvo otro momento crucial en septiembre de 1999, con la aprobación de una reforma al artículo 102 apartado B constitucional. En esa ocasión se estableció, por mandato constitucional, la "autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios" de la CNDH, lo que significaba su reconocimiento como "órgano constitucional autónomo".<sup>89</sup> Más aún, en esta reforma se fortaleció la independencia de la CNDH frente a la administración pública al establecer que la elección de su presidente estaría a cargo del Senado de la República, con la participación de organizaciones de la sociedad civil.

De la misma forma, a través de la ley reglamentaria en la materia se incorporaron otras garantías de independencia como: *a)* la inmunidad procesal del presidente y de los visitadores (artículo 13 de la Ley de la CNDH); *b)* la inmovilidad del presidente, excepto en los términos previstos en el título cuarto de la Constitución (responsabilidad de los servidores públicos, juicio político y juicio de procedencia), y *c)* la estabilidad de los emolumentos.

Además de estas características generales, el sistema de protección establecido en el artículo 102 constitucional también se distingue por incorporar la figura del Consejo Consultivo como elemento integrante de los organismos públicos de protección de los derechos humanos. En el caso específico de la CNDH, el consejo fue inicialmente concebido como ente apartidista que, al estar integrado por personas de gran reconocimiento público, podría fortalecer la confianza social en dicho órgano.<sup>90</sup> Hoy en día, el consejo sirve como una

<sup>89</sup> Elevar la CNDH a rango de *órgano constitucional autónomo* tiene implicaciones profundas en cuanto a la concepción de la división de poderes. Sin entrar en detalle en una discusión de tal relevancia, hay que apuntar que, una vez que la protección de los derechos humanos se ha asignado a un órgano constitucional autónomo, se hace un reconocimiento claro de la necesidad de separar las funciones correspondientes a esta dimensión de la protección de cualquiera de los poderes *tradicionales* del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Como resultado, se debe replantear la concepción clásica sobre el Estado y la división de poderes si se quiere extraer lo mejor de estos organismos. Sobre la identidad de la CNDH como organismo constitucional autónomo, véase, por ejemplo, Miguel Carbonell, *Elementos de derecho constitucional*, México, Fontamara, 2004; Susana Thalia Pedroza de la Llave, "Los órganos constitucionales autónomos en México", en José María Serna de la Garza y José Antonio Caballero Juárez (coords.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 173-194.

<sup>90</sup> Jorge Carpizo, "Principales diferencias entre el ombudsman español y el mexicano", *op. cit.*, p. 9.

especie de "órgano legislativo" de la CNDH al estar facultado para "establecer los lineamientos generales de actuación de la [CNDH]" y aprobar el reglamento interno y otras normas de carácter interno (artículo 19 de la Ley de la CNDH). También podrá solicitar al presidente de la CNDH información adicional sobre cualquier asunto del que esté conociendo la Comisión (artículo 19 de la Ley de la CNDH).

Las características descritas hacen patente un diseño jurídico-institucional sólido que, además, fue también objeto de algunas modificaciones en el marco de la reforma constitucional en derechos humanos de 2011. De manera concreta, esta reforma incorporó dos elementos de relevancia a las bases constitucionales del fundamento de la CNDH. En primer lugar, se estableció la obligación de todas las autoridades en contra de las cuales se emita una recomendación, de fundar, motivar y hacer pública su decisión, en caso que las mismas se nieguen a aceptar o a cumplir la recomendación en cuestión. Ésta es, por supuesto, una disposición que aplica tanto en el caso de la CNDH como de cualquiera de los organismos públicos estatales de protección a los derechos humanos.

Como complemento de esta disposición constitucional, la ley reglamentaria respectiva precisa que la CNDH podrá evaluar, en consulta con la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente (durante los recesos de la primera), si la respuesta dada por el servidor público o autoridad en cuestión resulta insuficiente. En este caso, se informará de tal determinación al individuo o ente respectivo, a fin de que presente una nueva fundamentación y motivación para su negativa de aceptar o cumplir con una recomendación emitida por la CNDH. Si persiste la negativa, la propia Comisión podrá denunciar ante el Ministerio Público o la autoridad administrativa competente a los servidores públicos señalados como responsables por la violación en la recomendación (artículo 46 de la Ley de la CNDH).

De manera adicional a estas disposiciones, la reforma constitucional en derechos humanos también trasladó a la CNDH la facultad de investigar violaciones graves a los derechos humanos. Antes de esta reforma, dicha facultad había pertenecido, en virtud del (antiguo texto del) artículo 97 constitucional, a la SCJN.<sup>91</sup> Estos antecedentes normativos pesaron de manera determinante en la

<sup>91</sup> La facultad de investigación de violaciones graves a los derechos humanos, según se encontraba establecida en el artículo 97 de nuestra Constitución, fue utilizada por la SCJN en un puñado de ocasiones. A pesar de que las decisiones emitidas con base en el ejercicio de esta facultad (no jurisdiccional) de nuestro máximo tribunal generaron importantes tesis de interpretación constitucional, el potencial de la facultad de investigación fue opacado por una serie de problemas, tanto legales como políticos. La falta de regulación de los procedimientos propios de las investigaciones de violaciones graves a los derechos humanos, así como la indeterminación del tipo de responsabilidad y de los efectos de la decisión, convirtieron esta facultad en una atribución ciertamente incómoda para un tribunal de corte constitucional. A final de cuentas, este tipo de consideraciones pesó en la determinación de trasladar la facultad a la CNDH.

forma en que la que se sentaron las bases para el ejercicio de esta facultad por parte de la CNDH. De conformidad con el texto constitucional relevante, la Comisión (y sólo esta comisión) "podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas". Las más recientes reformas a la ley reglamentaria no aportan ningún desarrollo adicional a este mandato, limitándose a transcribir el propio texto constitucional (artículo 6°, inciso xv de la Ley de la CNDH).

Más allá de un interés (político) por preservar una de las garantías constitucionales de protección a la persona, en realidad el traslado de esta facultad a la CNDH no parece tener ningún impacto práctico en el alcance o desarrollo de su mandato. Ciertamente, la CNDH (como muchos otros organismos públicos de derechos humanos) ha investigado violaciones graves a estos derechos, tanto en el marco de los procedimientos de quejas (que culminan con una recomendación en un caso concreto), como de los informes o recomendaciones, a través de las cuales se han abordado patrones generales, sistemáticos o estructurales de violaciones a los derechos humanos. En este sentido, esta facultad parece ser, simplemente, redundante.

Por otro lado, no es fácil comprender la pertinencia de introducir una limitación respecto a los sujetos o entes que pueden promover el inicio de esta facultad (el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un estado, el jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas), ya que, por un lado, el presidente de la CNDH puede iniciar la investigación de oficio y, por el otro, una de las características más importantes (e interesantes) de los organismos no jurisdiccionales de protección a la persona es el acceso directo de los individuos afectados. En cualquier caso, la facultad está ya incluida en el mandato constitucional de la Comisión.

### **La CDHDF en el marco de las garantías constitucionales**

Si bien hasta el momento nos hemos referido al alcance del artículo 102 apartado B constitucional respecto a la CNDH, un análisis de las garantías constitucionales para la protección de los derechos humanos no estaría completo si no se menciona la integralidad del sistema no jurisdiccional, es decir, si no se incluye a los órganos públicos estatales de protección de los derechos humanos, particularmente a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). La lógica es simple: si México es un sistema federal en el que hay distintos niveles en la administración pública (Poder Ejecutivo federal y órganos ejecutivos estatales), el sistema de protección no jurisdiccional, como piedra esencial en la construcción de las garantías constitucionales, debe también responder a los principios del federalismo.

En la misma reforma de 1992, al tiempo de sentar las bases constitucionales de la CNDH, el Constituyente Permanente incluyó un mandato constitucional claro y explícito para las legislaturas locales: establecer, dentro del ámbito de su competencia, en un plazo no mayor a un año a partir de la publicación de esa reforma, los organismos públicos de protección a los derechos humanos correspondientes

Dentro de este marco general, se creó la CDHDF en 1993, mediante una ley del Congreso de la Unión.

En este contexto, en la misma reforma de 1992, al tiempo de sentar las bases constitucionales de la CNDH, el Constituyente Permanente incluyó un mandato constitucional claro y explícito para las legislaturas locales: establecer, dentro del ámbito de su competencia, en un plazo no mayor a un año a partir de la publicación de esa reforma, los organismos públicos de protección a los derechos humanos correspondientes.<sup>92</sup>

Con base en el mismo precepto constitucional (artículo 102 apartado B), tomando de éste los más altos estándares para asegurar la independencia del sistema, la ley reglamentaria vigente establece que la CDHDF es un organismo público con autonomía legal (no constitucional), personalidad jurídica y patrimonio propios.

Dentro de este marco general se creó la CDHDF en 1993, mediante una ley del Congreso de la Unión (recordemos que en ese entonces no existía aún la Asamblea Legislativa).<sup>93</sup> Como la CNDH, la CDHDF se instituyó en sus inicios como un órgano descentralizado (no autónomo), con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo presidente y miembros del Consejo Consultivo eran nombrados por el presidente de la República con aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.<sup>94</sup> En contraste, siguiendo la línea de la reconcepción de la CNDH plasmada en la reforma constitucional y legal de 1992, desde su creación se dio a la CDHDF el mandato de recibir y conocer de quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos cometidas por servidores públicos de la administración del Distrito Federal.<sup>95</sup>

Hoy en día, a 19 años de su creación, no cabe duda de que la CDHDF se ha consolidado como pieza esencial en el sistema de garantías constitucionales. Con base en el mismo precepto constitucional (artículo 102 apartado B), tomando de éste los más altos estándares para asegurar la independencia del sistema, la ley reglamentaria vigente establece que la CDHDF es un organismo público con autonomía legal (no constitucional), personalidad jurídica y patrimonio propios.<sup>96</sup> En términos concretos, esta autonomía e independencia se ha materializado: *a)* a través de los procesos de nombramiento del presidente y los consejeros de la CDHDF, quienes son elegidos por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en un proceso participativo,<sup>97</sup> y *b)* a través de las reglas que

<sup>92</sup> Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, Decreto por el que se reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1992, artículo 2° transitorio.

<sup>93</sup> Hay que recordar que en 1993 el Distrito Federal aún era un *departamento administrativo*. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, como órgano legislativo local en todo el sentido de la palabra, fue creada en 1996, con la reforma al artículo 122 constitucional. Su antecedente directo fue la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, creada en 1987, la cual únicamente estaba facultada para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno (en la línea de las facultades de regulación administrativa del municipio, pero no de los órganos legislativos locales).

<sup>94</sup> Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 22 de junio de 1993, artículo 2°.

<sup>95</sup> *Ibid.*, artículo 3°.

<sup>96</sup> Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, última reforma, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 14 de mayo de 2010, artículo 2° (vigente).

<sup>97</sup> *Ibid.*, artículo 9°. En este punto destaca que la autonomía de los organismos públicos estatales de derechos humanos no está consagrada en la Constitución, sino que depende de las leyes secundarias aprobadas por las distintas legislaturas locales. De ahí que, en algunos casos, los presidentes o consejeros del organismo en cuestión aún sean elegidos por el titular del Ejecutivo estatal. Lo anterior puede

garantizan la estabilidad de las y los servidores públicos y un grado importante de inmunidad procesal.<sup>98</sup>

El diseño legal de la CDHDF ha ido, sin embargo, un paso más allá. Considerando la importancia de contar con garantías constitucionales efectivas, se destacan las normas que establecen la posibilidad de llamar a comparecencia ante la Asamblea Legislativa a aquellos(as) servidores(as) que hayan rechazado o incumplido, total o parcialmente, una recomendación.<sup>99</sup> A estas disposiciones legales se incorpora, ahora, el deber constitucional de las autoridades responsables de fundamentar, motivar y hacer pública su (eventual) negativa de aceptar o cumplir con una recomendación emitida por la Comisión.

A las características del sistema de organismos públicos de protección de derechos humanos explícitas en el artículo 102 apartado B, se agregan otras normas constitucionales, legales o reglamentarias que complementan y fortalecen este sistema. Así, por ejemplo, destacan: a) la facultad de estos organismos para interponer acciones de inconstitucionalidad (artículo 105 constitucional); b) emitir informes especiales; c) proponer a autoridades que promuevan cambios legislativos y reglamentarios para la mejor protección de los derechos humanos; d) impulsar, diseñar e implementar programas educativos en la materia, y e) proponer la suscripción de convenios o tratados (en el caso de la CNDH), entre otras. En el ejercicio de estas facultades constitucionales y legislativas, por ejemplo, la CNDH ha desarrollado prácticas verdaderamente interesantes, como emitir recomendaciones generales (en las que se analizan situaciones generales que afecten derechos específicos).

A las características del sistema de organismos públicos de protección de derechos humanos, explícitas en el artículo 102 apartado B, se agregan otras normas constitucionales, legales o reglamentarias que complementan y fortalecen este sistema. Así, por ejemplo, destacan: a) la facultad de estos organismos para interponer acciones de inconstitucionalidad (artículo 105 constitucional); b) emitir informes especiales; c) proponer a autoridades que promuevan cambios legislativos y reglamentarios para la mejor protección de los derechos humanos; d) impulsar, diseñar e implementar programas educativos en la materia, y e) proponer la suscripción de convenios o tratados (en el caso de la CNDH), entre otras.

---

llevar, de derecho y de hecho, a mermar la independencia del organismo frente a las autoridades sobre las que ejerce su competencia. En respuesta a esta disparidad en cuanto al estatus de los organismos públicos estatales en derechos humanos, la multicitada propuesta de reforma constitucional en la materia incorporará, al texto del artículo 102 constitucional, el siguiente mandato: "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".

<sup>98</sup> Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, última reforma publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 14 de mayo de 2010, artículos 15 y 16.

<sup>99</sup> *Ibid.*, artículo 65 bis. De tal relevancia ha resultado este elemento del diseño normativo de la CDHDF, que ha sido recuperado por la propuesta de reforma constitucional en derechos humanos. A pesar de las críticas que se han hecho a esta disposición, en la propuesta se agrega al artículo 102 apartado B el siguiente párrafo: "Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa".

Un recuento más pormenorizado de la competencia, atribuciones y límites en la actuación de los organismos públicos de promoción de derechos humanos escapa al objetivo de este módulo; sin embargo, concluimos con una breve reflexión sobre el papel de estos organismos en nuestro país. Al respecto, Jorge Carpizo estableció:

Hoy en día, la institución del ombudsman [...] en México [es] parte integrante del orden constitucional; socialmente se ha legitimado porque ha servido a una mejor defensa y protección de los derechos humanos. Su existencia se contempla con naturalidad y no existen voces importantes que soliciten su desaparición, después del gran escepticismo que la institución despertó en [nuestro país] cuando fue creada. No obstante, parece ser que [nuestros] ombudsman [...] requieren, hoy en día, ser fortalecidos en todas las áreas, lo cual redundará en beneficios colectivos [...]. Es necesario que [los] ombudsman tengan nuevo aliento, que refuercen su presencia social para que no se vaya a deteriorar su eficacia en la defensa y protección de los derechos humanos.<sup>100</sup>

En consonancia con estos planteamientos, podemos afirmar que el camino para fortalecer la posición de los organismos públicos de protección de derechos humanos, en el contexto de las garantías constitucionales, necesariamente pasa por un ejercicio reflexivo y creativo que conduzca a la maximización de sus recursos y funciones, aquéllas de naturaleza cuasi jurisdiccional y no jurisdiccional.

---

<sup>100</sup> Jorge Carpizo, "Principales diferencias entre el ombudsman español y el mexicano", *op. cit.*, p. 30.



## **MÓDULO IV.**

### **LOS RECURSOS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO: ÉNFASIS EN LOS CONFLICTOS ENTRE PODERES VS. DEBILIDAD DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES**

¿Existe un énfasis en la solución de los conflictos entre poderes en detrimento de la protección de los derechos fundamentales?

¿Cuántas de las garantías estudiadas en este módulo han sido específicamente diseñadas para la protección de los derechos humanos?

Dos: a) el juicio de amparo, y b) los organismos públicos de protección de los derechos humanos.

En alguna de sus dimensiones, tanto el juicio político como la acción de inconstitucionalidad podrían repercutir en la protección de los derechos, aunque su finalidad directa sea garantizar la supremacía constitucional.

¿Las garantías diseñadas específicamente para la protección de los derechos humanos (o incluso aquellas en que la protección puede ser una finalidad adicional) son efectivas?

Desde su diseño normativo, no hay garantías adecuadas para la protección de todos los derechos reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico (en términos de las condiciones para acceder a ellas, las restricciones en las materias y sus efectos, entre otras). El mismo análisis podría plantearse en términos de la eficacia de los instrumentos procesales.

¿Cuántos de los instrumentos de protección son conocidos o resueltos por la SCJN como tribunal constitucional?

En este escenario, la única garantía accesible a los individuos conocida por la SCJN (eventualmente y en condiciones específicas), sería el juicio de amparo.

El sistema de protección de los derechos en el *contexto mexicano* parece desdibujarse cuando se compara con la amplitud de las garantías directamente diseñadas para la protección de las atribuciones y competencia de las entidades y los poderes públicos. El reto es, entonces, fortalecer las garantías constitucionales de protección a los derechos humanos.

**A**l inicio de nuestro estudio sobre las garantías constitucionales en el contexto mexicano, propusimos una pregunta: en el diseño de estas garantías, ¿se pone énfasis en la solución de los conflictos entre poderes en detrimento de la protección de los derechos fundamentales?

Una respuesta decisiva a tan ambiciosa pregunta requeriría de un estudio más extenso que éste, en el que se considere, además de algunos rasgos generales del sistema de garantías, la realidad de su aplicación. No obstante, a manera de reflexión final, podríamos subrayar ciertos elementos analizados, a fin de proponer algunas líneas de reflexión que ayuden a entender mejor la realidad del diseño constitucional de la protección a los derechos humanos en México.

En primer término, retomando el concepto de la jurisdicción constitucional de la libertad, nos preguntamos cuántas de las garantías estudiadas en esta guía han sido específicamente diseñadas para la protección de los derechos humanos. La respuesta es: dos (el juicio de amparo y los organismos públicos de protección de los derechos humanos). En segunda instancia, podríamos decir que, en alguna de sus dimensiones, tanto el juicio político como la acción de inconstitucionalidad podrían repercutir en la protección de los derechos, aunque su finalidad directa sea garantizar la supremacía constitucional.

Con base en esta primera afirmación, la segunda pregunta sería si las garantías diseñadas específicamente para la protección de los derechos humanos

(o incluso aquellas en que la protección puede ser una finalidad adicional) son efectivas, es decir, idóneas para proteger la gama de derechos reconocidos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales. Si consideramos las limitaciones a que nos hemos referido durante el estudio de estas garantías —en términos de las condiciones para acceder a ellas, las restricciones en las materias y sus efectos, entre otras—, la respuesta sería que, desde su diseño normativo, aún no existen garantías adecuadas para la protección de todos los derechos reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico. Se puede plantear este análisis en términos de la eficacia de los instrumentos procesales, es decir, revisar si éstos producen los efectos para los que fueron diseñados (aunque esta respuesta requeriría, además, un análisis de datos empíricos).

Como tercer elemento, nos preguntamos cuántos de los instrumentos de protección son conocidos o resueltos por la SCJN, como tribunal constitucional. La respuesta es aún más limitada si consideramos la desaparición de la facultad de investigación a cargo de nuestro máximo tribunal y su traslado al ámbito de la competencia de la CNDH. En este escenario, la única garantía accesible a las personas que aún sería conocida por la SCJN, y en muy determinadas circunstancias, sería el juicio de amparo.

Sin demeritar la importancia de los mecanismos no jurisdiccionales, o incluso del papel que otros tribunales desempeñan en la defensa de los derechos humanos, la SCJN tiene un lugar fundamental en el desarrollo de la *jurisprudencia constitucional* en materia de derechos humanos, al ser el máximo órgano de interpretación constitucional. Esto no significa que la SCJN deba conocer de todos los asuntos que se presenten en términos de derechos humanos, pero sí que debe tomar seriamente su tarea como tribunal constitucional para construir una doctrina judicial clara y congruente que desarrolle el contenido de los derechos humanos, las obligaciones correspondientes y los estándares en la actuación de las autoridades. Cuando Marian Ahumada habla de la justicia constitucional en términos de una verdadera revolución del orden jurídico, se refiere precisamente a la consolidación de la *jurisprudencia constitucional* en materia de derechos humanos como fuente esencial de derecho en el Estado constitucional, que determina el marco del ejercicio del poder. Éste es el papel que corresponde, sin duda, a la SCJN.

En síntesis, con estos elementos concretos en mente, es evidente que el sistema de protección de los derechos en el contexto mexicano parece desdibujarse cuando se compara con la amplitud de las garantías directamente diseñadas para la protección de las atribuciones y competencia de las entidades y los poderes públicos.

Nuestro gran reto es fortalecer las garantías constitucionales de protección a los derechos ante la clara y dolorosa certeza —repetiendo una vez más las palabras de Marco Cappelletti— de que “una constitución y una declaración

de derechos necesitan de la maquinaria judicial para ser efectivos".<sup>101</sup> La experiencia mexicana también nos dice, día a día, que "un poder político incontrolado, en ausencia de procedimientos accesibles para las víctimas del abuso gubernamental y capaces de contener tal abuso",<sup>102</sup> implica la renuncia a los valores y las aspiraciones más altas que, como sociedad, hemos consagrado mediante el reconocimiento de los derechos humanos.

---

<sup>101</sup> Mauro Cappelletti, *The Judicial Process in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 1989, p. 186 cit. por Marian Ahumada, *La jurisdicción constitucional en Europa. Bases teóricas y políticas*, Cizur Menor, Navarra, Universidad de Navarra/Civitas, 2005, p. 39.

<sup>102</sup> *Idem*.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, Víctor y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2002.
- Acuña Méndez, Francisco, *La controversia constitucional en México*, México, Porrúa, 2004.
- Ahumada Ruiz, Marian, *La jurisdicción constitucional en Europa. Bases teóricas y políticas*, Navarra, Universidad de Navarra/Civitas, 2005.
- Ayala Corao, Carlos, *Del amparo constitucional al amparo interamericano como institutos para la protección de los derechos humanos*, Caracas/San José, Instituto Interamericano de los Derechos Humanos, 1998.
- Cançado Trindade, Antonio Augusto, Gérard Peytrignet y Jaime Ruiz de Santiago, *Las tres vertientes de la protección internacional de los derechos de la persona humana*, México, Porrúa, 2003.
- Cappelletti, Mauro, *The Judicial Process in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 1989.
- Carbonell, Miguel, *Elementos de derecho constitucional*, México, Fontamara, 2004.
- Carpio Marcos, Edgar Enrique, *La interpretación de los derechos fundamentales*, Lima, Palestra, 2004.
- Carpizo, Jorge, "La interpretación del artículo 133 constitucional", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año II, núm. 4, enero-abril de 1969, pp. 3-32.
- \_\_\_\_\_, "Principales diferencias entre el ombudsman español y el mexicano", en *Cuestiones Constitucionales*, núm. 10, enero-junio de 2004, pp. 5-32.
- \_\_\_\_\_, "Reformas constitucionales al Poder Judicial federal y a la jurisdicción constitucional, del 31 de diciembre de 1994", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 83, 1995, pp. 807-842.
- Carbonell, Miguel y Pedro Salazar (eds.), *La reforma constitucional en derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM-IJ, 2011.
- Castro Castro, Juventino, *El artículo 105 constitucional*, México, UNAM, 1996.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, portal electrónico, disponible en <<http://www.cidh.oas.org>>.
- Corcuera Cabezut, Santiago, *Derecho constitucional y derecho internacional de los derechos humanos*, México, Oxford University Press, 2002.
- Cossío, José Ramón, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, México, Fontamara, 2004.

- Diccionario jurídico mexicano*, 14ª ed., México, Porrúa/UNAM-III, 2000.
- Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 4ª ed., trad. de Andrea Greppi, Madrid, Trotta, 2004.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Ensayos sobre derecho procesal constitucional*, México, Porrúa/Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2004.
- \_\_\_\_\_, "Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano", en Miguel Carbonell y Pedro Salazar (eds.), *La reforma constitucional en derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM-III, 2011.
- Fix-Zamudio, Héctor y José Ramón Cossío, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Fix-Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 3ª ed., México, Porrúa, 2003.
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación, "Posicionamiento núm. 105: Acota SCJN la protección de los derechos humanos", 5 de marzo de 2010, disponible en <[http://www.fundar.org.mx/index.html/prensa/posicionamiento\\_detalle.php?id\\_pos=105](http://www.fundar.org.mx/index.html/prensa/posicionamiento_detalle.php?id_pos=105)>.
- García Ramírez, Sergio, *Control judicial de convencionalidad*, vols. I y II, México, Poder Judicial del Estado de Aguascalientes, 2012.
- Gil-Robles y Gil-Delgado, Álvaro, "El defensor del pueblo y su impacto en España y América Latina", en *Revista de la Asociación Iberoamericana del Ombudsman*, núm. 3, 1994.
- González Cosío, Arturo, *El juicio de amparo*, 6ª ed., México, Porrúa, 2001.
- Hamilton, Alexander y James Madison, *El federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- Hoof, G. J. H. van, "The Legal Nature of Economic, Social and Cultural Rights: A Rebuttal of Some Traditional Views", en Philip Alston y Katarina Tomaševski (eds.), *The Right to Food*, La Haya, Martinus Nijhoff, 1984.
- López-Ayllón, Sergio y Florencio Valladares, "Las acciones de inconstitucionalidad en la Constitución mexicana: balance empírico de doce años de ejercicio", en *Cuestiones Constitucionales*, núm. 21, julio-diciembre de 2009, pp. 175-211.
- Martin, Claudia et al., *Derecho internacional de los derechos humanos*, México, Fontamara, 2004.
- Müller, Amrei y Frauke Seidensticker, *El papel de las institucionales nacionales de derechos humanos en el proceso de los órganos creados en virtud de los tratados de las Naciones Unidas*, México, Red de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente

Americano/Comisión Nacional de los Derechos Humanos/Instituto Alemán de los Derechos Humanos, 2008.

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, portal electrónico, disponible en <<http://www.ohchr.org>>.

Organización de Estados Americanos-Departamento de Derecho Internacional, portal electrónico, disponible en <[http://www.oas.org/dil/esp/derecho\\_internacional.htm](http://www.oas.org/dil/esp/derecho_internacional.htm)>.

Ortiz Ahlf, Loretta, *Derecho internacional público*, 3ª ed., México, Oxford University Press, 2004.

Pedroza de la Llave, Susana Thalía, "Los órganos constitucionales autónomos en México", en José María Serna de la Garza y José Antonio Caballero Juárez (coords.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM-III, 2002, pp. 173-194.

Pinto, Mónica, "El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos", en *La aplicación de los tratados de derechos humanos por parte de los tribunales nacionales*, Buenos Aires, Centro de Estudios Sociales y Legales, 1993.

Pisarello, Gerardo, *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*, Madrid, Trotta, 2007.

Reyes Reyes, Pablo Enrique, *La acción de inconstitucionalidad*, México, Oxford University Press, 2000.

Serna de la Garza, José María y José Antonio Caballero Juárez (coords.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM-III, 2002.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, portal electrónico, disponible en <<http://www.scjn.gob.mx/>>, página consultada el 20 de enero de 2011.

Tole Martínez, Julián, "La teoría de la doble dimensión de los derechos fundamentales en Colombia. El estado de cosas inconstitucionales, un ejemplo de su aplicación", en *Cuestiones Constitucionales*, núm. 15, julio-diciembre de 2006.

Uprimny, Rodrigo, "El bloque de constitucionalidad en Colombia. Un análisis jurisprudencial y un ensayo de sistematización doctrinal", DeJusticia. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, diciembre de 2005, disponible en <[http://www.dejusticia.org/index.php?modo=interna&ttema=sistema\\_judicial&publicacion=72](http://www.dejusticia.org/index.php?modo=interna&ttema=sistema_judicial&publicacion=72)>, página consultada el 8 de abril de 2013.

Venegas Álvarez, Sonia, *Origen y devenir del ombudsman. ¿Una institución encomiable?*, México, UNAM-III, 1988.

Zagrebelzky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, trad. de Marina Gascón, 5ª ed., Madrid, Trotta, 2005.



## Legislación nacional

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de junio de 1993; última reforma publicada el 14 de mayo de 2010.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada el 29 de julio de 2010.

\_\_\_\_, Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1982; última reforma publicada el 13 de junio de 2003.

\_\_\_\_, Ley sobre la Celebración de Tratados Internacionales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de enero de 1992.

Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, Decreto por el que se reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1992.

Comisión de Puntos Constitucionales, Dictámenes de la Comisión de Puntos Constitucionales, con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan Diversas Disposiciones de los artículos 94, 100, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en la *Gaceta Parlamentaria*, año XIV, núm. 3156-IX, 7 de diciembre de 2010.

\_\_\_\_, Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con Proyecto de Decreto por el que se adiciona el inciso *g* a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en la *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1989-IV, martes 18 de abril de 2006.

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con Opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto a la Minuta Proyecto de Derecho que modifica la Denominación del capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Derechos Humanos, publicado en la *Gaceta del Senado*, núm. 114, 8 de abril de 2010, segundo periodo ordinario.

Presidencia de la República, Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 1990.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 49/2009, promovente: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ministro ponente: José Fernando Franco González-Salas, 9 de marzo de 2010.

\_\_\_\_, Amparo en revisión 173/2008, Yaritza Lissete Reséndiz Estrada, 30 de abril de 2008, Primera Sala, SCJN, cinco votos, ponente: José Ramón Cossío Díaz.

\_\_\_\_, Expediente Varios 912/2010. Ministra ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio, 14 de julio de 2011.

\_\_\_\_, Tesis P. LXXV/95, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, Pleno, t. II.

\_\_\_\_, Tesis P. XLIX/96, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. III.

\_\_\_\_, Tesis P. LXXXVI/96, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. III.

\_\_\_\_, Tesis P. XLVII/99, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. IX.

\_\_\_\_, Tesis P./J. 3/2000, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XI.

\_\_\_\_, Tesis P./J. 19/2000, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XI.

\_\_\_\_, Tesis P./J. 25/2002, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, pleno, t. XXXI.

\_\_\_\_, Tesis 1a./J. 80/2004, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, primera sala, t. XX.

\_\_\_\_, Tesis 1a./LXV/2008, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, primera sala, t. XXVIII.

\_\_\_\_, Tesis P. XXVIII/2003, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XVIII.

\_\_\_\_, Tesis P. IX/2007, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, pleno, t. XXV.

\_\_\_\_, Tesis P. XLVI/2007, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXVI.

\_\_\_\_, Tesis P./J. 104/2008, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXVIII, septiembre de 2008.

\_\_\_\_, Tesis P./J. 32/2010, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, pleno, t. XXXI.

### Derecho internacional de los derechos humanos

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México (Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 26 de noviembre de 2010, serie C, núm. 220.

- \_\_\_\_\_. *Caso Castañeda Gutman vs. México (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 6 de agosto de 2008, serie C, núm. 184.
- \_\_\_\_\_. *Caso Fernández Ortega y otros vs. México (Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 30 de agosto de 2010, serie C, núm. 215.
- \_\_\_\_\_. *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 24 de noviembre de 2010, serie C, núm. 219.
- \_\_\_\_\_. *Caso González y otras ("Campo algodonero") vs. México (Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 16 de noviembre de 2009, serie C, núm. 205.
- \_\_\_\_\_. *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México (Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 31 de agosto de 2010, serie C, núm. 216.
- \_\_\_\_\_. *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Fondo)*, Sentencia del 29 de julio de 1988, serie C, núm. 4.
- \_\_\_\_\_. *Garantías judiciales en estados de emergencia (artículos 27.2, 25 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva oc-9/87, 6 de octubre de 1987, serie A, núm. 9.
- \_\_\_\_\_. Corte IDH, Exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta (arts. 14.1, 1.1 y 2, Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-7/86 del 29 de agosto de 1986. Serie A núm. 7, Opinión Separada del juez Rodolfo E. Piza Escalante, párr. 36
- Organización de las Naciones Unidas-Asamblea General, Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos (Principios de París), Resolución 1992/54 (Comisión de Derechos Humanos) y Resolución A/RES/48/134, 20 de diciembre de 1993 (Asamblea General).

## EJERCICIOS

### Ejercicio 1

El ejercicio trata de las obligaciones estatales en derechos humanos. Relacione las columnas identificando: *a)* la obligación; *b)* la descripción conceptual y *c)* la actividad u omisión estatal que considere como ejemplo práctico del cumplimiento de cada una.

<i>a)</i> Obligación de promover	i. Implica necesariamente la actividad de las autoridades y el deber de organizar el aparato gubernamental de manera que se asegure el libre ejercicio de los derechos.	1. La Secretaría de Salud emite una norma oficial en la que se regulan temas relacionados con los estándares que se deben cumplir en la capacitación y entrenamiento de personal médico y de salud por parte de instituciones privadas.
<i>b)</i> Obligación de respetar	ii. Implica la adopción de medidas concretas (legislativas, regulatorias, de vigilancia, etc.) por parte de las autoridades para evitar que los particulares infrinjan los derechos de otros.	2. Se crea un recurso administrativo, ante autoridad independiente, por medio del cual cualquier particular podrá solicitar que se le brinde tratamiento, aunque no esté previsto entre los incluidos en el plan nacional de salud.
<i>c)</i> Obligación de proteger	iii. Implica la adopción de medidas de largo alcance para desarrollar condiciones en que los titulares de un derecho puedan acceder a un bien.	3. La Secretaría de Salud, en coordinación con otras dependencias federales y estatales, ha diseñado e implementado una campaña nacional contra el tabaquismo, la cual ha sido adaptada para responder a las características culturales de distintas regiones.
<i>d)</i> Obligación de garantizar	iv. Implica el deber de las autoridades estatales de no infringir los derechos de los particulares (sea, por ejemplo, por acción o por imposiciones).	4. La CNDH ha emitido una recomendación a fin de que no se fuerce a una persona mayor de edad a recibir un tratamiento médico que va en contra de sus creencias religiosas.

Respuesta 1	Respuesta 2	Respuesta 3	Respuesta 4

### Ejercicio 2

Relacione cada una de las garantías constitucionales que se mencionan en la columna de la izquierda con el conjunto de características que aparecen en la derecha.

1. Juicio de amparo	<i>a)</i> Mecanismo jurisdiccional. Sólo pueden promoverlo los sujetos legitimados expresamente. Tiene efectos generales.
2. Juicio político	<i>b)</i> Mecanismo no jurisdiccional. Lo promueve cualquier particular. No tienen efectos vinculantes.
3. Organismos públicos de protección de los derechos humanos	<i>c)</i> Mecanismo jurisdiccional. Lo promueven los particulares que cumplen con los requisitos de legitimación procesal. Tiene efectos relativos.
4. Controversia constitucional	<i>d)</i> Mecanismo no jurisdiccional. Lo promueve cualquier particular. Tiene efectos sólo respecto al servidor público individual contra el que se promovió.
5. Facultad de investigación del artículo 97 constitucional	<i>e)</i> Mecanismo jurisdiccional. Sólo pueden promoverlo los entes expresamente legitimados. El efecto de la sentencia depende de quiénes sean las partes.
6. Acción de inconstitucionalidad	<i>f)</i> Mecanismo no jurisdiccional. Sólo lo pueden promover quienes están legitimados expresamente. No tienen efectos vinculantes.

Respuesta 1	Respuesta 2	Respuesta 3	Respuesta 4	Respuesta 5	Respuesta 6

### Ejercicio 3

Complete el siguiente cuadro sobre las características esenciales de las garantías constitucionales jurisdiccionales en nuestro ordenamiento jurídico.

Tema	Juicio de amparo	Controversia constitucional	Acción de inconstitucionalidad
Hechos que se impugnan	Normas generales, actos (y después de la reforma constitucional, también omisiones) de autoridades que violen derechos.	Se plantea una invasión de competencias, según lo establece la Constitución.	
Sujetos legitimados	Persona que haya sufrido una afectación real, directa y personal, y que cumpla con las condiciones materiales establecidas por la ley.		Puede ser promovida por la PGR, los partidos políticos, 33% de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma o un órgano público de promoción de los derechos humanos, incluidas la CNDH y la CDHDF.
Otros sujetos en el proceso	Tercero perjudicado y Ministerio Público Federal.		<i>(Amicus curiae).</i>
Finalidad		Determinar la existencia de un agravio en perjuicio de uno de los sujetos activos, el cual afecte su esfera de competencia constitucional.	Realizar un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma.
Tipo de trámite	Se realiza a través de un juicio.		Se ventila mediante un procedimiento seguido en forma de juicio; sin embargo, no hay un periodo de pruebas.
Materia de análisis	Amplias, aunque se excluyen algunas, como actos, resoluciones y leyes electorales.	No pueden impugnarse normas en materia electoral.	
Naturaleza del acto impugnado	Pueden impugnarse normas generales y actos de autoridad.		
Efectos de la sentencia			La sentencia tendrá efectos generales siempre y cuando ésta fuere aprobada por lo menos por ocho ministros.

### Ejercicio 4

A partir de la jurisprudencia internacional sobre la obligación del Estado de establecer recursos rápidos, sencillos y efectivos para la protección de los derechos humanos, analice los hechos que se presentan a continuación y responda las preguntas correspondientes. Si bien este caso ha sido resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las respuestas las encontrarán en las características de las garantías estudiadas en los módulos II, III y IV, y no necesariamente en la sentencia respectiva.

#### *Caso Fernández Ortega y otros vs. México*

En marzo de 2002, la señora Valentina Fernández fue violada y torturada por miembros de las fuerzas armadas mexicanas. En su búsqueda de justicia, Valentina Fernández y sus familiares fueron víctimas de repetidas violaciones a distintos derechos. Entre ellos, a las garantías judiciales, en particular el derecho al juez natural, al determinarse la competencia de la jurisdicción militar para conocer de los procesos judiciales seguidos contra los presuntos responsables por la violación y la tortura.

Entre los argumentos presentados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como por los representantes de Valentina Fernández, destaca la violación a la protección judicial debido a la inexistencia de un recurso sencillo y efectivo para impugnar la competencia de la jurisdicción militar. La Corte Interamericana determinó que, efectivamente, el Estado mexicano había violado el derecho a la protección judicial.

1. De conformidad con lo estudiado en el módulo II, ¿sobre qué bases se determinaría la violación al derecho a la protección judicial?
  - a) No existe un recurso para impugnar la inconstitucionalidad del Código procesal penal.
  - b) No existe un recurso para que la víctima de un delito impugne la decisión de un órgano jurisdiccional respecto a su competencia o incompetencia para conocer del asunto.
  - c) Debido a su complejidad técnica, el juicio de amparo no es un recurso sencillo.
  - d) La acción de inconstitucionalidad no puede ser promovida por las víctimas del delito.
  
2. Si usted estuviera a cargo del cumplimiento de la sentencia, ¿consideraría que se tiene que modificar alguna garantía constitucional concreta? Explique el sentido de su respuesta.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## Ejercicio 5

Lea el siguiente extracto del libro *La jurisdicción constitucional en Europa. Bases teóricas y políticas*, de Marian Ahumada. Con base en este texto y teniendo en mente que mediante distintas reformas constitucionales se ha buscado consolidar la identidad de la SCJN como tribunal constitucional, reflexione sobre las preguntas que se plantean al final, y presente una opinión particular (con una extensión no mayor a tres párrafos).

[En las transiciones] [u]n tribunal constitucional está pensado para actuar como poder legitimador, hablar en nombre de la Constitución y, en un periodo de incipiente desarrollo constitucional, su misión insustituible será la de exponer los principios constitucionales, quizá no tan evidentes, que permitan solucionar los conflictos que genera todo proceso de redistribución del poder.

[...] [A]l contrario de lo que suele suceder en el ámbito de la jurisdicción ordinaria, [la] función principal [del Tribunal Constitucional] no es decidir casos, sino fijar las reglas que prevengan y eviten en el futuro la repetición o la aparición de conflictos.

Esta función que los Tribunales Constitucionales desarrollan en los periodos de transición difícilmente podría encomendarse a tribunales ordinarios, o a un Tribunal Supremo. No sólo porque el tipo de enjuiciamiento que de ellos se espera se distancia radicalmente del tradicional. Es también porque sobre los jueces ordinarios pesará el lastre de la etapa anterior; justificadamente o no, la tendencia será a considerarlos como instituciones vinculadas con el régimen pasado y, en la medida, un poder potencialmente resistente al cambio. El modo peculiar de reclutamiento de los jueces constitucionales les confiere un *plus* de legitimación frente a los ordinarios [nota omitida].

Pero la peculiar misión de los Tribunales Constitucionales en etapas de transición deberá concluir con la transición. Cuando la Constitución de una realidad aceptada, la delicada fase de sustitución o, en su caso, adaptación del derecho preconstitucional está superada, la constitucionalidad es una norma, las incertidumbres del comienzo se han disipado y los poderes constituidos dejan de ser sospechosos de involución, la intervención de los Tribunales Constitucionales en los procesos políticos no se justifica del mismo modo.

Las circunstancias en las que se introduce la jurisdicción constitucional en Europa forzaron una concepción de su función en términos de "defensa del (nuevo) orden constitucional" [nota omitida]. Prevenir la tradición de los poderes constituidos, vigilar la distribución del poder, asegurar la vigencia de los derechos y libertades frente al abuso o la opresión, en definitiva, poner los medios para "evitar que la historia se repitiera", fueron razones de peso para justificar el establecimiento de un poder perfectamente incómodo en otro caso. Esta concepción defensiva es apreciable, asimismo, en la regulación de los procedimientos de control de constitucionalidad [nota omitida]. El juicio de constitucionalidad está pensado como un juicio drástico y con consecuencias también drásticas: una ley, o es constitucional, o no lo es, y en este caso, es inválida y debe ser repelida del ordenamiento. Y no hay espacio para la discrepancia en materia de interpretación de la Constitución: los Tribunales Constitucionales son intérpretes supremos y sus sentencias vinculan a todos. Esta visión excesivamente dramática, y quizás por eso mismo, ingenua, del control de constitucionalidad, presente asimismo en la definición de estos Tribunales como "legisladores negativos", encargados de la "depuración del ordenamiento", pervive en buena medida en la teoría y sigue teniendo reflejo en las regulaciones del control en Europa, pero no se acomoda a la realidad.

La función principal en los Tribunales Constitucionales en democracias consolidadas, en un contexto de estabilidad y normalidad constitucional, no es la de expulsar del ordenamiento leyes inconstitucionales. Ésta es sin duda su competencia más extraordinaria y la que hace de ellos órganos singulares, pero no la que caracteriza su función, que tiene mucho más de "constructora" y "reparadora" que de "destructora". Aun aceptando que la jurisdicción constitucional sigue justificándose primordialmente por la necesidad de garantizar la integridad de los principios estructurales del Estado constitucional, permanentemente en riesgo por la actividad de sus propias instituciones [nota omitida], reducir la misión de los Tribunales Constitucionales a la de guardianes del estado de cosas fijado por una Constitución en un momento dado es desconocer su real poder.

contenido material de las leyes. Aceptar la jurisdicción constitucional "se justifica por la contribución que puede hacer el juez constitucional al mantenimiento de una cultura de deliberación pública" [nota omitida].

[...] Sin duda la necesidad de "defender" la Constitución en su primer periodo de vigencia, de afirmar su supremacía en una etapa en la que, inevitablemente, por su falta de arraigo, está más expuesta al riesgo de interpretaciones interesadas o, directamente, por rechazo o desconocimiento, de incumplimiento, es más acuciante. Pero cuando la oposición a la Constitución deja de ser un peligro inmediato, su garantía puede —por fin— plantearse en otros términos: no se trata simplemente de preservar la integridad de la Constitución, se trata, más allá de esto, de asegurar su eficacia, su cumplimiento activo, en definitiva, su "realización" [...]. Es en la actuación de esa otra dimensión de la garantía de la Constitución donde se descubre el trascendente y delicado papel de los tribunales constitucionales en una democracia [nota omitida].

Mucho más importante que la concreta y en cierto modo episódica intervención de esos tribunales sobre las normas que se les someten a enjuiciamiento, es su contribución al permanente debate acerca de los valores que la Constitución protege y la forma más adecuada de protegerlos. Éste es un debate sobre contenidos de la Constitución pero, sobre todo, sobre la eficacia de la Constitución y su incidencia sobre la acción de gobierno. La vigencia de la Constitución, en el sentido más amplio y menos jurídico de la expresión, necesita de la continuidad de este debate, que hace posible la renovación a lo largo del tiempo del compromiso de la comunidad política con los valores que la Constitución consagra [...]

Implicar a los Tribunales Constitucionales en el proyecto colectivo de "realización" de la Constitución, convirtiéndolos en "observadores-participantes" en la discusión a propósito del significado de las prescripciones constitucionales que condicionan la actuación de los poderes públicos y, sobre todo, confiarles la responsabilidad de mantener vivo el pacto que está detrás de la Constitución, es evidentemente convocarlos a una tarea que va mucho más allá de la pura defensa de la letra de la Constitución y que, por lo tanto, no se puede justificar apelando simplemente a argumentos "técnicos" como el de la rigidez de la Constitución, la necesidad de preservar la "forma" constitucional, o asegurar la subordinación del legislador a las normas constitucionales que regulan el procedimiento legislativo o limitan específicamente el contenido material de las leyes. Aceptar la jurisdicción constitucional "se justifica por la contribución que puede hacer el juez constitucional al mantenimiento de una cultura de deliberación pública" [nota omitida].

Preguntas guía para la reflexión (no se tiene que responder a cada pregunta, sino utilizarlas como guía para una reflexión propia)

1. ¿Ha sido la SCJN un tribunal constitucional de transición?
2. En caso afirmativo, ¿en qué términos cree que se planteó la transición y cómo respondió la SCJN ante la necesidad de *apuntalar* el nuevo régimen político-constitucional? (*evitar que la historia se repitiera*)
3. Desde las ideas propuestas por Marian Ahumada, ¿es justificada la intervención de la SCJN en *asuntos políticos* en el contexto mexicano?
4. ¿Cree que las limitaciones que se han identificado en las garantías constitucionales de protección a los derechos puedan afectar en algún sentido la posibilidad de que la SCJN sea un actor relevante en el debate público sobre la *vigencia de la Constitución*?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



## AUTOEVALUACIÓN

1. **¿Cuál fue el origen nacional e internacional del reconocimiento de los derechos humanos?**
  - a) La filosofía grecorromana y el periodo que siguió a la segunda Guerra Mundial, respectivamente.
  - b) Las revoluciones liberales y sociales de los siglos XVIII y XX, así como el periodo que siguió a la segunda Guerra Mundial, respectivamente.
  - c) Las revoluciones liberales del siglo XVIII y el periodo entre las dos guerras mundiales, respectivamente.
  - d) La filosofía cristiana-iusnaturalista en ambos casos.
  
2. **De conformidad con la interpretación de la SCJN, ¿cuál es la jerarquía normativa de los tratados de derechos humanos dentro del ordenamiento jurídico mexicano?**
  - a) Los tratados internacionales forman parte de la Ley Suprema de la Unión.
  - b) Los tratados tienen una jerarquía supraconstitucional y se aplican en todo el territorio nacional.
  - c) Los tratados internacionales son jerárquicamente inferiores a la Constitución y superiores a las leyes generales, federales y estatales.
  - d) Los tratados internacionales son jerárquicamente inferiores a la Constitución, tienen el mismo nivel jerárquico que las leyes federales, y son superiores a las leyes generales y estatales.
  
3. **Estas obligaciones estatales implican el deber de abstenerse de interferir en el ejercicio de los derechos humanos, por un lado, y el deber de organizar todo el aparato estatal de manera que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre ejercicio de los mismos, por el otro.**
  - a) Obligación de respetar y proteger.
  - b) Obligación de respetar y promover.
  - c) Obligación de respetar y garantizar.
  - d) Obligación de proteger y garantizar.
  
4. **La dimensión objetiva de los derechos humanos implica:**
  - a) La justiciabilidad de todos los derechos, incluso los económicos, sociales y culturales.
  - b) La posibilidad de evaluar el cumplimiento de la obligación de proteger todos los derechos humanos por parte de las autoridades gubernamentales.
  - c) El reconocimiento universal de los derechos humanos en todos los ordenamientos legales.
  - d) La posibilidad de establecer estándares de actuación para las autoridades.
  
5. **De conformidad con nuestro diseño constitucional, son garantías de la *jurisdicción constitucional de la libertad*:**
  - a) El juicio de amparo y los organismos públicos de protección de los derechos humanos.
  - b) El juicio de amparo y las acciones de inconstitucionalidad.
  - c) El juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.
  - d) El juicio político y los organismos públicos de protección de los derechos humanos.
  
6. **Cuál de los siguientes incisos enuncia las características de un *recurso efectivo*, tal como lo ha desarrollado la jurisprudencia internacional:**
  - a) Existir en la legislación nacional para la protección de los derechos constitucionales, ser rápidos y sencillos.

- b) Existir en la legislación nacional, ser idóneos para la protección de los derechos reconocidos en todo el ordenamiento nacional y producir los efectos para los cuales fueron diseñados.
- c) Existir en la legislación nacional, ser de naturaleza jurisdiccional y desahogarse ante un juez independiente, imparcial y competente.
- d) Existir en la legislación nacional, ser de naturaleza administrativa y ser sencillo y rápido.

**7. Según las normas aplicables, el juicio de amparo es improcedente cuando:**

- a) No se tiene un interés jurídico (no hay una afectación actual, personal y directa a los derechos).
- b) No se tiene un interés jurídico y no se cumplen las condiciones materiales adicionales establecidas en algunos casos por la ley.
- c) El acto proviene de alguna autoridad estatal.
- d) No se han agotado los recursos no jurisdiccionales contemplados en el ordenamiento jurídico mexicano.

**8. Las sentencias emitidas por la SCJN tienen efectos generales en los siguientes casos:**

- a) El juicio de amparo contra leyes y las acciones de inconstitucionalidad aprobadas por mayoría calificada de los ministros de la SCJN.
- b) El juicio de amparo contra leyes y el juicio político cuando se desahoga en sede judicial.
- c) Las acciones de inconstitucionalidad cuando se aprueban por mayoría simple y las controversias constitucionales cuando se aprueban por mayoría calificada, en ambos casos de los ministros de la SCJN.
- d) Las acciones de inconstitucionalidad y en algunos supuestos las controversias constitucionales, en ambos casos cuando se aprueban por mayoría calificada de los ministros de la SCJN.

**9. Son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad:**

- a) El presidente de la República, el procurador general de la República y el Congreso de la Unión.
- b) 33% de los miembros de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, las organizaciones civiles acreditadas por la SCJN para tales efectos y el procurador general de la República.
- c) El procurador general de la República, los partidos políticos y los organismos públicos de derechos humanos (en sus respectivas esferas de competencia y sólo contra normas que afecten los derechos humanos).
- d) Los partidos políticos, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y los organismos públicos de derechos humanos (en sus respectivas esferas de competencia y sólo contra normas que afecten los derechos humanos).

**10. ¿Cuál es la naturaleza jurídica de la CNDH de conformidad con el artículo 102 constitucional apartado B?**

- a) Ser un órgano no jurisdiccional, desconcentrado con personalidad jurídica propia.
- b) Ser un órgano no jurisdiccional, con autonomía legal.
- c) Ser un órgano constitucional autónomo.
- d) Ser un órgano constitucional desconcentrado.

**CLAVE DE RESPUESTAS**

1	b
2	c
3	c
4	d
5	a
6	b
7	b
8	d
9	c
10	c

