

PROGRAMA DE CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN
PROFESIONAL EN DERECHOS HUMANOS

CURSO

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

CONTENIDOS: Ximena María Medellín Urquiaga, Zamir Andrés Fajardo Morales, Sandra Serrano, Rossana Ramírez Dagio, Héctor Rosales Zarco, Mylai Burgos Matamoros, Daniel Vázquez y Fernando Ulises Flores Llanos

COORDINACIÓN DE CONTENIDOS: Ricardo A. Ortega Soriano, director del Servicio Profesional en Derechos Humanos; Rossana Ramírez Dagio, subdirectora de Formación Profesional, y Héctor Rosales Zarco, jefe de Departamento de Contenidos.

COORDINACIÓN ACADÉMICA DE CONTENIDOS: Luis Daniel Vázquez Valencia, coordinador de Posgrados de Investigación (Flacso-México); Sandra Serrano García, profesora-investigadora (Flacso-México); Mylai Burgos Matamoros, profesora de la Facultad de Derecho (UNAM/UACM), y Guillermo E. Estrada Adán, profesor de tiempo completo, Facultad de Derecho (UNAM).

EDITOR RESPONSABLE: Alberto Nava Cortez. CUIDADO DE LA EDICIÓN: Bárbara Lara Ramírez. DISEÑO DE PORTADA: Maru Lucero. DISEÑO Y FORMACIÓN: Maru Lucero y Gabriela Anaya Almaguer. CORRECCIÓN DE ESTILO: Karina Rosalía Flores Hernández, Haidé Méndez Barbosa y Leonardo Castillo.

Primera edición, 2011

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

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

PRESENTACIÓN

El 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.

A partir de la creación del SPDH, la Comisión 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.

En el marco de esa transformación, durante 2010 se desarrolló un intenso diálogo interactivo con distintos actores institucionales, el cual tuvo como propósito la revisión del Programa de Capacitación y Formación del Servicio Profesional en Derechos Humanos.

Como resultado de éste, se elaboró un diagnóstico que incluyó una propuesta para el rediseño del Programa en conjunto, tanto en su trama curricular como en los contenidos de los cursos que lo conforman. Dicha iniciativa fue aprobada por el Consejo de la CDHDF en su sesión ordinaria de diciembre de 2010.

La presente guía ha sido elaborada a partir del trabajo organizado por la Coordinación del Servicio Profesional en Derechos Humanos de la CDHDF, en el que participaron las y los coordinadores académicos de las áreas modulares del SPDH y las y los autores de los cursos que componen este material; se espera que sean éstos los responsables de la impartición de los cursos presenciales a las y los miembros del Servicio.

Esta primera edición representa un paso importante hacia la consolidación de una metodología *ad hoc* de enseñanza de los derechos humanos dirigida a las y los servidores públicos de los organismos públicos autónomos encargados de protegerlos, pues sin duda está encaminada a fortalecer la defensa y promoción de los derechos humanos en nuestro país.

Dirección 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 CAPPELLETTI¹

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 FERRAJOLI²

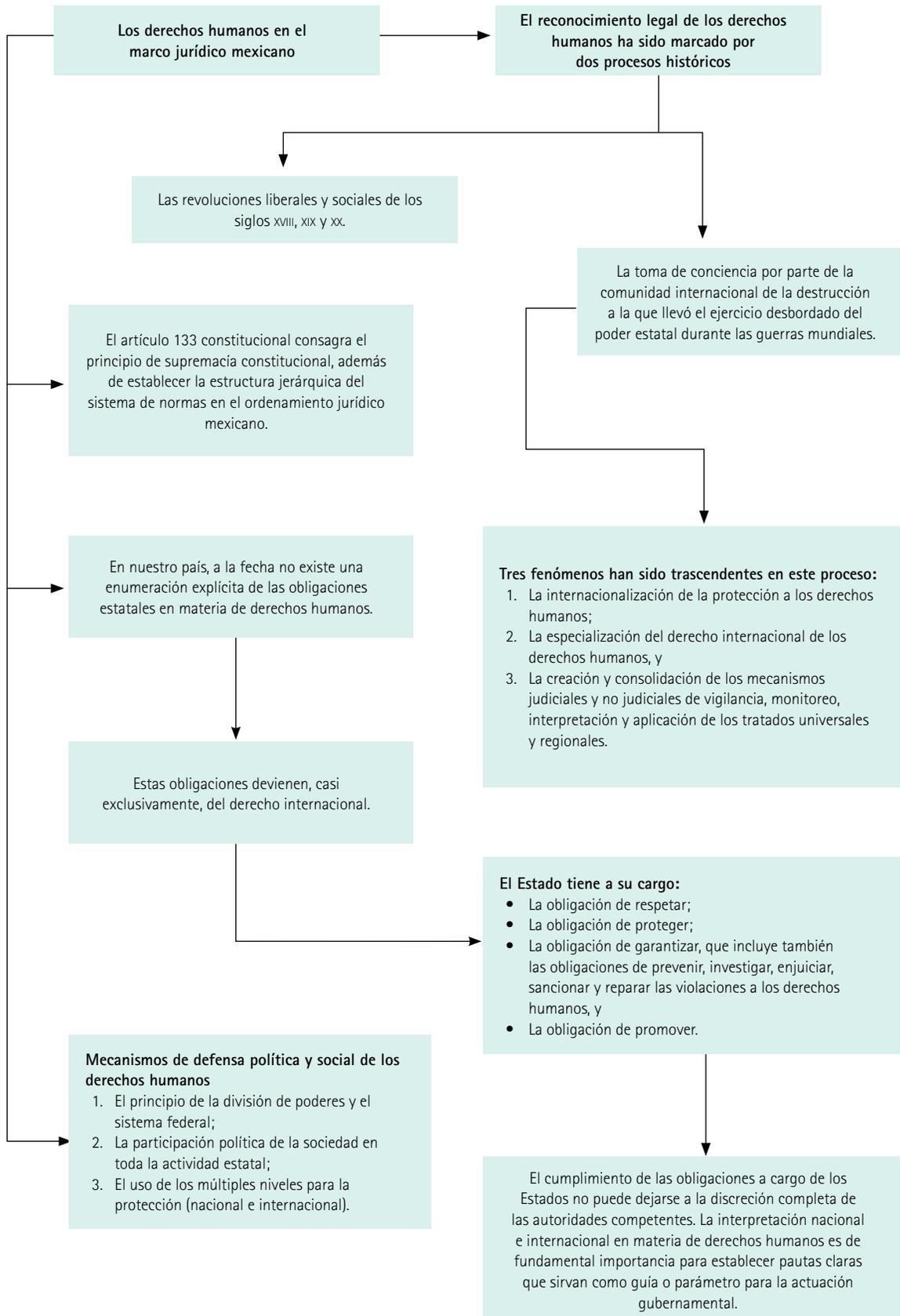
* Ximena María Medellín Urquiaga. Profesora-investigadora asociada de la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Todas las opiniones presentadas en este texto son responsabilidad exclusiva de la autora y no representan la posición institucional del CIDE.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

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

2 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



El debate sobre la protección de los derechos humanos en México se ha apuntalado en ocasiones desde el derecho internacional de los derechos humanos; sin embargo, un estudio integral sobre el tema debe comenzar por reconocer que esta protección es, antes que nada, una exigencia que se encuentra en la esencia y en el centro del cualquier Estado constitucional.³

Más que un simple cambio de nomenclatura, hablar de un *Estado constitucional* implica pensar en nuestro sistema político-jurídico desde una perspectiva verdaderamente revolucionaria.⁴ 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 o el legislador. Por el contrario, en esta nueva forma de concebir al sistema, la Constitución pro-

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 o el legislador.

3 Esta afirmación no debe entenderse como negación de la indiscutible importancia del derecho internacional en la consolidación de la protección nacional de los derechos humanos, como discutiremos en este módulo. 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.

4 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.

yecta todo un sistema de valores vivos y vigentes que se van concretizando a través de normas e interpretaciones jurídicas determinadas y directamente vinculantes.⁵

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 [...]. 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 [...]. 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.⁶

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

En esta lógica, este módulo 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. Antes de iniciar el análisis sustantivo de los temas, es fundamental mencionar que este módulo fue escrito al tiempo que dos reformas constitucionales de crucial importancia para el marco normativo de protección de derechos humanos estaban siendo discutidas por el Congreso de la Unión y las legislaturas locales. Aunque su aprobación parece inminente, este módulo se plantea desde las normas constitucionales vigentes, pero también se hace referencia a los cambios que resultarían de la aprobación de dichas reformas.

5 *Idem.*

6 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 2006, pp. 256-261.

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

El reconocimiento legal de los derechos humanos ha sido marcado por dos procesos históricos que, aunque no completamente separados, se desarrollaron desde su propia lógica: el primero fue un proceso de refundación interna de los Estados, y el otro estuvo marcado por 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.

Sobre el primero, debemos comenzar por resaltar el papel de las grandes revoluciones liberales de finales del siglo XVIII, particularmente la Revolución francesa y la Independencia norteamericana, como detonantes del proceso de reconocimiento de —al menos— ciertos derechos fundamentales en los ordenamientos legales nacionales; en particular, los derechos a la libertad, igualdad y propiedad. 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 debía siempre 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 contexto, por supuesto, la Constitución mexicana de 1917 se reconoce como uno de los primeros textos constitucionales *sociales*, al incorporar derechos como el trabajo, la seguridad social y la educación.

Con el paso del tiempo se incorporaron 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.⁷

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

1. El proceso de 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.

7 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, como se mencionó al principio de este módulo, la casi inminente aprobación de un paquete de reformas constitucionales en materia de derechos humanos que busca consolidar el reconocimiento de éstos a nivel constitucional (sin agregar derechos sustantivos, pero sí otras normas relacionadas con obligaciones o interpretación constitucional, entre otras, fundamentales para fortalecer nuestro sistema).

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 de circulación y tránsito; libertad de pensamiento; libertad de imprenta; libertad de conciencia; libertad de culto; derecho a la intimidad y vida privada; libertad de reunión con fines políticos; libertad de asociación; libertad de expresión y acceso a la información.
De seguridad jurídica	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.
De familia	Igualdad jurídica entre sexos; derecho a la libre procreación; derecho a la salud; derecho a la vivienda.
De la infancia	Derechos a la alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.
De educación	Preescolar, primaria y secundaria gratuita, laica y obligatoria a través de la que se deben desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano, la cultura cívica, la solidaridad internacional y la justicia.
De la comunidad	Medio ambiente adecuado para su desarrollo; a la cultura y los beneficios culturales.
De los pueblos indígenas	Derecho 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 bajo las condiciones que establezca la ley; a nombrar a representantes en los ayuntamientos; a acceder a la jurisdicción del Estado.

Además de revisar la historia constitucional de los derechos fundamentales, en este estudio sobre la protección de los derechos humanos en México de-

bemos referirnos al proceso de reconocimiento internacional de éstos. Como es sabido, el periodo que siguió a la segunda Guerra Mundial fue escenario de un proceso conocido en la doctrina como la *internacionalización*. 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 los derechos fundamentales de las personas no era una cuestión privativa del orden interno. Por el contrario, era un tema que interesaba e impactaba directamente a toda la comunidad internacional y, por ende, se le debía dar una respuesta clara y efectiva.⁸

Con base en esta convicción, la comunidad internacional tomó sus primeros y decisivos pasos al adoptar la famosa Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), a la que siguió la aprobación de los dos grandes pactos internacionales: el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). A estos instrumentos, fundamentales en el proceso de *internacionalización* de los derechos humanos, siguieron un cúmulo de tratados y convenios donde 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). La adopción de estos instrumentos marcó un proceso conocido como la *especialización* del derecho internacional de los derechos humanos.⁹

A nivel 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.¹⁰

Paralelamente al reconocimiento normativo de los derechos, el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos se completa, por

El periodo que siguió a la segunda Guerra Mundial fue escenario de un proceso conocido en la doctrina como la *internacionalización*. 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 los derechos fundamentales de las personas no era una cuestión privativa del orden interno.

La especialización del derecho internacional de los derechos humanos se caracteriza por la adopción de un cúmulo de tratados y convenios donde 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).

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.

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

9 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 <www.ohchr.org>.

10 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 <www.cidh.oas.org>, o la del Departamento de Derecho Internacional de la OEA <www.oas.org/dii/esp/derecho_internacional.htm>.

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. En el contexto mexicano resultan particularmente relevante: 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).¹¹

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. Podríamos pensar en este proceso haciendo una analogía 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, la cual 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 con una fusión galáctica.

Con estas breves reflexiones en mente, la siguiente sección se abocará a estudiar la interacción entre el derecho nacional e internacional en el contexto mexicano. En línea con nuestra analogía, podríamos imaginar 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.¹²

11 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.

12 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 entre 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 de esta revista está disponible para el público en general 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 forma indirecta. Uno de los ejemplos más claros y recientes de esta tendencia es la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil*, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 24 de noviembre de 2010, serie C, núm. 219.

Integración del derecho nacional e internacional en México

La jurisprudencia y la doctrina nacionales han identificado al artículo 133 constitucional como la norma que consagra el principio de supremacía constitucional, además de establecer la estructura jerárquica del sistema de normas en el ordenamiento jurídico mexicano.¹³ A pesar de esta clara afirmación, la interpretación de este artículo ha estado marcada más por preguntas que por respuestas: "¿Se establece una supremacía del derecho federal sobre el local o es un problema de competencia? ¿Cuál es la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano? ¿Los tratados son también norma fundamental o no? ¿Si existe divergencia entre un tratado y el derecho interno, cuál aplicar?"¹⁴

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.

Sin pretender profundizar más de lo necesario en el tema, es importante que comencemos por identificar algunos criterios básicos que, derivados del artículo 133, ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) con 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,¹⁵ éstos forman parte del sistema jurídico mexicano sin necesidad que el Congreso de la Unión los apruebe por medio de una ley adicional.¹⁶

2. ¿Son los tratados internacionales normas vinculante 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 aplican en México,

13 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 para 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, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, primera sala, tomo xx, p. 264.

14 Jorge Carpizo, "La interpretación del artículo 133 constitucional", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año II, núm. 4, enero-abril de 1969, pp. 3-32, en esp. p. 4.

15 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley sobre la Celebración de Tratados Internacionales, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de enero de 1992.

16 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.

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, los tratados internacionales son jerárquicamente inferiores a la Constitución, y superiores a las leyes generales, federales y estatales.¹⁷
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 tortura o la desaparición forzada) deberán ser incorporadas en el derecho nacional (a través de la tipificación en los códigos) a fin de establecer los rangos de penalidad que le corresponden, antes de poder procesar penalmente a una persona ante tribunales nacionales por ese tipo en particular. Lo anterior para dar cumplimiento con el principio de legalidad penal.¹⁸

En muchos países se han consolidado dos formas distintas de interpretación constitucional: el bloque de constitucionalidad y el principio *pro homine*.

Sin restar importancia a los criterios arriba enunciados, es importante que tengamos en cuenta otras perspectivas para abordar la relación entre el derecho nacional e internacional, más allá de las teorías de incorporación y la jerarquía normativa. Podríamos hablar, en primer lugar, de la importancia de la *interpretación "conforme"*, que implica que las normas constitucionales (o legales) nacionales se interpreten en armonía con los tratados internacionales de protección a la persona. Asimismo, en términos más concretos, hemos de mencionar dos formas distintas (aunque no excluyentes) de interpretación constitucional, que podrían catalogarse como modalidades de la interpretación "conforme", conocidas como *bloque de constitucionalidad* y principio *pro personae*¹⁹ (también denominado *pro homine*).

17 "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. 1x/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, pleno, tomo xxv, p. 6.

18 Véase, por ejemplo, Santiago Corcuera Cabezut, *Derecho constitucional y derecho internacional de los derechos humanos*, México, Oxford University Press, 2002. Es crucial hacer notar que ésta es una discusión importante cuando se trata de persecución de crímenes o violaciones graves de derechos humanos cometidas antes de la tipificación de la conducta a nivel nacional. Sin entrar en detalles que sobrepasen el objetivo de este trabajo, es importante 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 a nivel 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 al 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).

19 Por *bloque de constitucionalidad* se puede entender "un intento por sistematizar jurídicamente [un] fenómeno [de interpretación constitucional] según el cual las normas materialmente constitucio-

En nuestro país, si bien la SCJN no ha adoptado explícitamente ninguna de estas dos fórmulas como parte su doctrina constitucional en materia de derechos humanos (y tampoco ha sido clara en los fundamentos jurídicos de su actuación), sí ha desarrollado una práctica (cada vez más consolidada) que parece acercarse a una interpretación más integradora, y menos centrada en el debate de la jerarquía. En esta línea, podemos identificar muchas decisiones recientes de la SCJN 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 texto se presenta un ejemplo concreto de esas sentencias constitucionales, en la que se utiliza la Observación General núm. 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para determinar el contenido del derecho constitucional a la protección a 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 a la salud, lo cual hizo a través de la integración del derecho constitucional con tratados internacionales y, en particular, con la Observación General núm. 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

nales —esto es, con fuerza constitucional— son más numerosas que aquellas que son formalmente constitucionales —esto es, aquellas que son expresamente mencionadas por el articulado constitucional—. Por ende, el bloque de constitucionalidad es compatible con la idea de constitución escrita y con la supremacía de la misma por cuanto [...] es por imperio de la propia constitución que normas ajenas a su articulado [leyes o instrumentos internacionales] comparten su misma fuerza normativa, puesto que la propia Carta, como fuente suprema del ordenamiento, así lo ha estatuido". Rodrigo Uprimny, "El bloque de constitucionalidad en Colombia. Un análisis jurisprudencial y un ensayo de sistematización doctrinal", en *Otra*, diciembre de 2005, pp. 1-35, en esp. p. 3, disponible en <http://dejusticia.org/interna.php?id_tipo_publicacion=7&id_publicacion=72>. Por su parte, el principio *pro homine* es "un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos o, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o a su suspensión extraordinaria". Edgar Enrique Carpio Marcos, *La interpretación de los derechos fundamentales*, Lima, Palestra, 2004, p. 28.

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

Tesis 1a. LXV/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, Primera Sala, tomo XXVIII, p. 457.

Con estas breves consideraciones en mente, antes de concluir esta sección, es fundamental hacer énfasis en que el panorama mexicano sobre la relación entre el derecho nacional e internacional en materia de derechos humanos, aún confuso y cambiante, encontrará mucho más definición con la aprobación de la reforma constitucional de derechos humanos. Según la propuesta en discusión, se añadirá un párrafo al artículo 1° constitucional para incluir un mandato constitucional expreso por el cual "las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con [la] Constitución y con los tratados internacionales".²⁰ En términos de teoría constitucional, esta prescripción obligará, por supuesto, a todas las autoridades en todos los niveles de poder.

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

En contraste con el extenso catálogo de derechos reconocidos en nuestra Constitución, a la fecha (enero 2011) no existe una enumeración explícita de las obligaciones estatales correspondientes.

En contraste con el extenso catálogo de derechos reconocidos en nuestra Constitución, a la fecha (enero 2011) no hay una enumeración explícita de las obligaciones estatales correspondientes, cuyo cumplimiento queda a cargo de todas y cada una de las autoridades del Estado. En este sentido, es importante recordar que la propuesta de reforma constitucional en materia

20 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, *Gaceta del Senado*, núm. 114, 8 de abril de 2010, segundo periodo ordinario. Si bien todavía se está estudiando en el Congreso de la Unión el texto exacto que se agregará al artículo 1° constitucional, los debates no apuntan a un cambio sustantivo en el criterio de interpretación que se incorporará al texto constitucional.

de derechos humanos introduce (en el texto del artículo 1° constitucional) el reconocimiento expreso de los distintos niveles de las obligaciones estatales, en los siguientes términos: "[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".²¹

Sin poner en tela de juicio la importancia del texto propuesto por la reforma constitucional, lo cierto es que, a la fecha, el marco normativo, es decir, las normas y criterios de interpretación aplicables, con respecto a las obligaciones estatales en materia de derechos humanos provienen casi exclusivamente del derecho internacional. Como consecuencia, en esta sección se aborda el tema desde esta perspectiva y, en particular, desde las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ha enfatizado que el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) "contiene la obligación [general] contraída por los Estados Parte 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".²²

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 distintos niveles o 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 cuadro presenta, en términos generales, el significado y el alcance de cada uno de estos *niveles* de obligaciones, las 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.²³

El marco normativo, es decir, las normas y criterios de interpretación aplicables, con respecto a las obligaciones estatales en materia de derechos humanos devienen, casi exclusivamente, del derecho internacional.

Los Estados deben cumplir con las siguientes obligaciones: *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.

²¹ *Ibidem*.

²² Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, Fondo, sentencia de 29 de julio de 1988, serie C, núm. 4, párrs. 162 y 169.

²³ En la elaboración del siguiente cuadro 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;

Obligaciones estatales en materia de derechos humanos

Obligación de respetar

La cual implica el deber de las autoridades de abstenerse de injerir de manera directa o indirecta en el ejercicio de los derechos y libertades. Está directamente relacionada con la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal (Corte IDH, *Caso González y otras vs. México*, párr. 235).

Obligación de proteger

La cual 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.

Obligación de garantizar

La cual se cumple desde 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, *Caso González y otras vs. México*, párrs. 243 y 236, respectivamente].

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

Las cuales deben asumirse de manera seria y no estar predeterminada 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 promover

La cual "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].

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 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".²⁴ Más aún, si partimos de que la plena realización y el

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; Victor Abramovich y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2002.

24 Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, op. cit., párr. 165.

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) a 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, las personas puedan hacerse de información relevante para ejercer el voto, se puedan monitorear las elecciones e impugnar los resultados de las mismas, entre otras acciones.

A partir de la convicción 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 doctrina internacionales han ido más allá de la dimensión negativa de las obligaciones estatales (la limitación del poder estatal) a fin de resaltar el deber de actuar del Estado.

No cabe duda de que el Estado tiene la obligación de tomar medidas concretas y deliberadas con miras a la realización plena de los todos 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*.

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

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 (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 guía o parámetro dentro de los cuales se deben diseñar, implementar y evaluar las actividades estatales.

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

Estándares de la actividad estatal para la protección de derechos humanos	
<p>Derecho a la salud 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 base en un proceso con perspectiva de derechos humanos, y deberá contener algunos elementos específicos (estándares de la actividad estatal):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 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. 2. El mismo proceso deberá ser participativo, transparente e informado, sujeto a mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas. 3. 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. 4. 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.

Como complemento de las consideraciones presentadas hasta ahora, es importante resaltar una de las teorías más acabadas que, desde un 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 la *doble dimensión* de ellos. 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:

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 se produce un cambio de dirección *iustitiametal*, y se convierten en valores supremos que rigen todo el ordenamiento jurídico.

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" [...] [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 *iustitiametal*, se convierten en valores supremos que rigen todo el ordenamiento jurídico [...] [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.²⁵

Con la importancia del reconocimiento de los derechos humanos en el orden nacional e internacional, así como las obligaciones correlativas y los estándares de actuación de las autoridades, la protección de éstos sería una demanda vacía si no existieran los mecanismos institucionales y no institucionales, destinados a este fin, de manera que en las secciones restantes nos abocaremos al estudio de los más importantes mecanismos de protección a los derechos humanos en el contexto mexicano.

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

Antes de entrar al análisis de los instrumentos procesales o institucionales previstos en nuestro sistema constitucional, es importante hacer una breve reflexión sobre otros mecanismos que incorporan la defensa política y social de los derechos humanos.

²⁵ Tole Martínez, *op. cit.*, p. 261.

Héctor Fix-Zamudio ha apuntado a la existencia de 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.²⁶

Entre los instrumentos políticos, que se materializan en normas concretas, resalta, 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 unas pocas manos, lo cual redundaría en perjuicio de los derechos de las personas. En tanto que cada uno de los poderes (Ejecutivo, Legislativo, Judicial u otros establecidos por la propia Constitución)²⁷ ejerzan de forma adecuada y eficaz las facultades que les fueron asignadas, servirán como mecanismos de contención y balance entre sí, de manera que evitarán el abuso y la tiranía contra las personas.²⁸ En una lógica parecida, destaca el *sistema federal*, a través del cual se busca acercar lo más posible a la autoridad con el ciudadano.²⁹

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 la actividad estatal, incluida la elección de los gobernantes y los procesos de toma de decisiones*.³⁰ Este principio-derecho (porque la participación política es también un derecho subjetivo) ha tomado tal relevancia que algunos(as) autores(as) han hablado de una transformación en nuestros sistemas políticos: de una *democracia representativa* a una *democracia par-*

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 la actividad estatal, incluida la elección de los gobernantes y los procesos de toma de decisiones.
3. El uso de los múltiples niveles para la protección.

26 Fix-Zamudio y Valencia Carmona, *op. cit.*, p. 181.

27 Como discutiremos más adelante, la Constitución mexicana establece la existencia de los llamados *órganos constitucionales autónomos*, los cuales no pertenecen a ninguno de los poderes el Estado. Entre ellos se encuentra la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, fundamental para nuestro estudio.

28 Casi cualquier obra sobre la Constitución abordará a 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— recupera algunos de los debates más importantes que se dieron durante la elaboración de la Constitución de los Estados Unidos de América, donde se recupera mucho la doctrina de las revoluciones liberales del siglo XVIII.

29 *Ibidem*.

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

ticipativa o *semidirecta*.³¹ La participación puede darse en distintas formas que van desde medios institucionalizados (como votar en las elecciones de representantes, el plebiscito o el *referendum*) hasta el diálogo con autoridades públicas en foros nacionales e internacionales.

Esta última afirmación nos conduce a considerar un tercer mecanismo de defensa política y social, en lo que Gerardo Pisarello ha identificado como el *uso de los múltiples niveles para la protección* (nacional e internacional).³²

Dentro de la idea de los *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 van más allá de la presentación de casos contenciosos a 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, sólo como muestra representativa de la diversidad que se despliega en los distintos niveles de protección, y ejemplo de otros espacios en 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 la tutela efectiva de los derechos.³³

Sin duda alguna, es indispensable siempre tener en mente el potencial de la defensa política y social de los derechos humanos, lo que "contribuirá, ante todo, a 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".³⁴

31 Fix-Zamudio y Valencia Carmona, *op. cit.*, pp. 183-187.

32 Pisarello, *op. cit.*

33 Amrei Müller 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.

34 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 ocho 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. La facultad de investigación de la SCJN;
6. Los organismos públicos de protección de los derechos humanos;
7. El juicio para la protección de los derechos político-electorales, y
8. El juicio de revisión constitucional electoral.

El juicio de amparo

Héctor Fix-Zamudio lo ha definido 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 este curso, en el Estado constitucional, la afirmación de la supremacía constitucional y la vigencia de los derechos humanos van 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’”.³⁵

Dentro de 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.

Héctor Fix-Zamudio ha identificado ocho 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) la facultad de investigación de la SQN, f) los organismos públicos de protección de los derechos humanos, g) el juicio para la protección de los derechos político-electorales, y h) el juicio de revisión constitucional electoral.

³⁵ Ahumada Ruiz, *op. cit.*, p. 37.

cortes y tribunales) de interpretación y aplicación de normas internacionales, particularmente de derechos humanos.³⁶

En términos más concretos, Héctor Fix-Zamudio ha identificado ocho 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)* la facultad de investigación de la SCJN, *f)* los organismos públicos de protección de los derechos humanos, *g)* el juicio para la protección de los derechos político-electorales, y *h)* el juicio de revisión constitucional electoral.

Los seis primeros instrumentos procesales constitucionales de esta lista serán materia de estudio del resto de este módulo. Al analizarlos, es importante tener en mente una pregunta clave, la cual se explorará a detalle en la sección final de este módulo 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?*

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 nos 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

36 Fix-Zamudio y Valencia Carmona, *op. cit.*, pp. 207-223; Ferrer Mac-Gregor, *op. cit.*, pp. 14-15.

la protección de todos los derechos reconocidos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales. En caso de que se considere necesario crear diversos recursos (dada la diversidad de los derechos) es importante que la ley determine el alcance de aquéllos.³⁷

- Las personas deben tener la posibilidad real para 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)³⁸ y en términos materiales (que no se obstaculice el acceso por situación económica o social, presiones o violencia).³⁹
- Los recursos deben sustanciarse de conformidad con las normas de debido proceso consagradas en el artículo 8.1 de la CADH. Esto implica, entre otros, 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",⁴⁰ así como *eficaces*, lo que implica ser capaces "de producir el resultado para el que ha sido concebido".⁴¹ 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".⁴²

Con estas breves consideraciones como telón de fondo, entraremos al análisis concreto de 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*.

37 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.

38 Corte IDH, *Caso Castañeda Gutman vs. México*, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, Sentencia del 6 de agosto de 2008, serie C, núm. 184, párr. 106, 110 y 111.

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

40 *Ibidem*, párr. 24.

41 Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, *op. cit.*, párr. 66.

42 *Idem*.

Juicio de amparo

Como primera garantía constitucional, en esta sección analizaremos algunos elementos esenciales del *juicio de amparo*, un instrumento procesal de creación mexicana. A pesar de su formalismo y complejidad, por 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 instrumento procesal constitucional con aplicación práctica, y con cierta eficacia en nuestro país.⁴³

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 aún 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.⁴⁴

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

- a) El amparo no se limita a la protección de derechos constitucionales, sino que 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.⁴⁵
- b) Actualmente (enero 2011) el amparo procede únicamente cuando existe un interés jurídico, esto es, cuando una persona ha sufrido una

43 Fix-Zamudio y Valencia Carmona, *op. cit.* Como se analizará a detalle en las siguientes secciones, la mayoría de los instrumentos a que se refiere el *derecho procesal constitucional* efectivamente fueron introducidos 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.

44 *Diccionario jurídico mexicana*, 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, Venezuela/San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998.

45 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, *Gaceta Parlamentaria*, año XIV, núm. 3156-IX, 7 de diciembre de 2010.

afectación actual, personal y directa en sus derechos. Es importante mencionar que, una vez que se apruebe la reforma constitucional antes mencionada, 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".⁴⁶

- c) Si bien el amparo se puede promover contra decisiones formal o materialmente judiciales (sentencias, resoluciones o laudos), éste no es una instancia más, sino que representa un juicio independiente y por propio derecho, el cual se inicia con una demanda, comprende 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 (enero 2011) contra leyes y actos de autoridad. Con la entrada en vigor de la reforma señalada, también podrá proceder (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, es importante 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".⁴⁷ A continuación se presenta la clasificación tradicional de los distintos tipos de amparo:

⁴⁶ Propuesta de reforma al artículo 107 fracción I constitucional.

⁴⁷ Fix-Zamudio y Valencia Carmona, *op. cit.*

- *Amparo penal* (habeas corpus). Se interpone contra actos de autoridad que importen la privación de la vida, ataques a la libertad, deportación, destierro, penas inusitadas o trascendentes, multas excesivas o confiscación de bienes. La autoridad demandada será la que haya ordenado o ejecutado el acto. Tienen efectos negativos, es decir, sólo a favor de quien solicitó el amparo.
- *Amparo contra leyes*. Se interpone contra leyes, reglamentos o tratados internacionales que contravengan derechos constitucionales. Podrá pedirse contra la norma general: *a)* inmediatamente, si ésta lesiona el derecho desde el momento en que entre en vigor (normas autoaplicativas), o *b)* con el primer acto de ejecución, si es que el supuesto contenido en la norma necesita actualizarse.

La sentencia del amparo contra leyes tendrá efectos relativos, lo que significa que únicamente beneficiará a la(s) persona(s) que lo hayan promovido. Éste es uno de los cambios más importantes de la reforma constitucional en materia de amparo, según la cual y en caso de aprobarse, la determinación de inconstitucionalidad de una ley vía amparo podrá tener efectos generales, siempre que se den una serie de supuestos como la repetición del criterio por parte de la SCJN.

- *Amparo administrativo*. Procede contra actos o resoluciones por parte de una autoridad administrativa, federal o local.

Por regla general, el amparo administrativo es procedente únicamente cuando no existe ningún otro recurso o medio de impugnación administrativo ordinario disponible para que la persona alegue la violación de sus derechos, o cuando éstos se hayan agotado. De aquí la importancia de la jurisdicción contenciosa-administrativa para la protección de los derechos humanos.

La sentencia del juicio tendrá efectos relativos, es decir, beneficiará únicamente a quienes lo soliciten.

- *Amparo contra sentencias*. Se interpone contra sentencias definitivas dictadas por tribunales judiciales, federales o locales, por tribunales administrativos o del trabajo.

Pueden argumentarse violaciones cometidas durante el proceso, o la violación a un derecho que se derive de la sentencia.

La sentencia tendrá efectos relativos.

- *Amparo social agrario*. Este tipo de amparo se dirige exclusivamente a la protección de los derechos de las núcleos de población ejidal o comunal, así como a los ejidatarios y comuneros en particular. Puede considerarse como una *escisión* del amparo administrativo, que se crea con la finalidad de dar protección especial a personas y grupos particularmente vulnerables, que podían carecer de asesoría técnica. Es un procedimiento especial, en que se han reducido los requisitos procesales.

La sentencia tendrá efectos relativos.

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

- *Quejoso o agraviado*. Persona física o moral (cuando proceda) que ha sufrido la afectación a sus derechos y presenta la demanda, y que cumple con las condiciones *materiales* para presentar el amparo. Es decir, tiene un interés legítimo y reúne las condiciones materiales.⁴⁸
- *Autoridad responsable*. Quien dicta promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado. En términos generales, quien ejerce el poder público.
- *Tercero perjudicado*. "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".⁴⁹
- *Ministerio Público federal*. 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".⁵⁰

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

Como hemos resaltado: *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 poder acceder (desde una perspectiva procesal y del derecho a obtener una sentencia justa) a la protección de los derechos vía el juicio de amparo.*

48 Por condiciones materiales no nos referimos, 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 la persona extraditable y no, por ejemplo, por las víctimas.

49 Arturo González Cosío, *El juicio de amparo*, 6ª ed., México, Porrúa, 2001, p. 64.

50 *Ibidem*, p. 68.

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 jurídico y cumplir con las condiciones materiales previstas en la ley. De lo anterior se excluye, por ejemplo, la posibilidad de promover amparos para la protección de derechos difusos o colectivos (excepto en el caso especialísimo del amparo agrario), o de derechos de las víctimas en los procesos penales.⁵¹ De la mano de lo anterior, destaca también la limitación en términos de las materias por las que procede el amparo, que afecta particularmente los derechos político-electorales.⁵²

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 inconstitucional*, que fue introducida por primera vez en nuestro derecho constitucional mediante una reforma del 31 de diciembre de 1994.⁵³ 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*.⁵⁴

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".

Como punto de partida para un análisis más detallado, podemos comenzar por definir a 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

51 Corte IDH, *Caso Fernández Ortega y otros vs. México*, Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, Sentencia del 30 de agosto de 2010, serie C, núm. 215.

52 Corte IDH, *Caso Castañeda Gutman vs. México*, *op. cit.*

53 Sobre la reforma constitucional, su impacto en el Poder Judicial en general, y 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.

54 Cossío, *op. cit.*, pp. 62-70.

invalidación de la norma o tratado impugnados, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales".⁵⁵

Con base en esta definición podemos derivar 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;⁵⁶
- c) Se puede impugnar la constitucionalidad de cualquier tipo de normas (no tiene que ser toda la ley o el tratado, sino que se puede argumentar la inconstitucionalidad de algunos artículos en específico). Más aún, según lo ha establecido la SCJN, ésta es la única vía para impugnar la constitucionalidad de una norma electoral;⁵⁷
- 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 pública facultada	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. ⁵⁸
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.

55 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.

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

57 "Leyes electorales. La única vía para impugnarlas es la acción de inconstitucionalidad". SCJN, Tesis P./J. 25/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, pleno, tomo xxxi, p. 20.

58 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".

Ente pública facultada	Ordenamiento que pueden impugnar
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. ⁵⁹
Partidos políticos con registro estatal.	Leyes electorales expedidas por órgano legislativo que les otorgó el registro.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos. ⁶⁰	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.

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 siendo 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 que las sentencias derivadas de una acción de inconstitucionalidad. Para fines didácticos, este tema se explora a través del siguiente cuadro.

59 La posibilidad de impugnar la inconstitucional de leyes electorales vía acción de inconstitucionalidad fue una incorporación tardía, derivada de otra reforma constitucional de 1996. Sin ahondar en tecnicismos procesales, es importante decir que la ley reglamentaria del procedimiento de las acciones de inconstitucionalidad contiene muchas reglas específicas aplicables sólo para 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 Suprema Corte de Justicia de la Nación. 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.

60 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.

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 futuro</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". ⁶¹ 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 enfatizar una de las características arriba mencionadas: la legitimación constitucional de los organismos públicos de protección de derechos humanos para impugnar una norma por esta vía. Como hemos hecho referencia en el cuadro correspondiente, esta legitimación fue resultado de una reforma constitucional aprobada apenas en septiembre de 2006.⁶² Como se enfatiza en el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, "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".⁶³

Sin minimizar el potencial de esta reforma, es difícil hacer una evaluación integral sobre el 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 en el tema.⁶⁴ No obstante, llama la atención que en determinadas decisiones,

61 SCJN, Tesis P./J. 104/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo xxviii, septiembre de 2008, p. 587.

62 *Idem*.

63 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, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1989-iv, martes 18 de abril de 2006.

64 Hay importantes estudios empíricos sobre el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, sin embargo, datan de fechas anteriores a la reforma constitucional que legitima a los organismos públicos de protección de los derechos humanos para interponerla. Véase, por ejemplo, Sergio López-Ayllón y Florencio Valladares, "Las acciones de inconstitucionalidad en la Constitución mexicana: balance empírico

la SCJN ha presentado una interpretación aparentemente restrictiva sobre 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.⁶⁵ 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

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".

El tercer instrumento procesal constitucional que estudiaremos es la controversia constitucional, la cual se dirige a garantizar la supremacía de la Constitución, en particular el principio de división de poderes y sistema federal.⁶⁶ De manera concreta, la doctrina ha definido esta garantía como

[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 ejercite la acción.⁶⁷

Si bien la controversia constitucional fue incorporada como instrumento procesal desde la adopción de la Constitución de 1917,⁶⁸ por décadas casi no

de doce años de ejercicio", en *Cuestiones Constitucionales*, núm. 21, julio-diciembre 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; como ejemplo, la relación completa de las acciones de inconstitucionalidad presentadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está disponible en <www.cndh.org.mx/lacndh/accionesIncontit/acciones.htm>, consultada el 20 de enero de 2011.

65 Fundar, Centro de Análisis e Investigación, "Posicionamiento núm. 105: acota SCJN la protección de los derechos humanos", 5 de marzo de 2010, disponible en <www.fundar.org.mx/index.html/prensa/posicionamiento_detalle.php?id_pos=105>.

66 Francisco Acuña Méndez, *La controversia constitucional en México*, México, Porrúa, 2004, p. 69.

67 *Ibidem*, pp. 68 y 69.

68 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 \longleftrightarrow Un estado, el Distrito Federal o un municipio.

Estado \longleftrightarrow Otro estado o el Distrito Federal.

Estado \longleftrightarrow Uno de sus municipios o un municipio de otro estado.

Distrito Federal \longleftrightarrow Un municipio.

Un municipio \longleftrightarrow Otro municipio de otro Estado.

Ejecutivo federal \longleftrightarrow Congreso de la Unión, cualquiera de las cámaras en lo individual o la Comisión Permanente.

Ejecutivo estatal \longleftrightarrow 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 dada 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 que nos refiramos a los efectos que tienen una sentencia derivada de una controversia constitucional.

Efectos de la decisión	Tipo de controversia	Votación
Generales	<ul style="list-style-type: none"> • Por disposiciones generales de los estados o municipios impugnados por la Federación. 	Mayoría calificada de ocho votos
	<ul style="list-style-type: none"> • Por disposiciones generales de los municipios impugnadas por un estado. 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Entre poderes federales, órganos estatales o del Distrito Federal, respectivamente. 	
Sólo entre las partes de la controversia	<ul style="list-style-type: none"> • 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	<ul style="list-style-type: none"> • 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 hemos visto, los instrumentos varían significativamente uno de los 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 a 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

Mecanismos no jurisdiccionales de protección a los derechos humanos

Facultad de investigación de violaciones graves a las garantías individuales de la SCIN

Es un medio de control constitucional, establecido como defensa excepcional de las garantías individuales.

No es jurisdiccional porque no supone el agotamiento de diversas etapas procesales que culminan con sentencia.

Procede únicamente por violaciones graves a las garantías individuales.

Es una facultad discrecional de la SCIN.

El informe que resulte de la facultad de investigación no tiene efectos vinculantes para ninguna autoridad.

No procederá si los hechos investigados están siendo conocidos por, o han sido del conocimiento de, un organismo público de protección a los derechos.

El juicio político

Es el procedimiento para fincar responsabilidad política u oficial a un(a) servidor(a) público(a) que 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.

Es un procedimiento para determinar la responsabilidad política, no civil, penal o administrativa.

Procede ante las actuaciones de algunos(as) servidores(as) públicos(as) que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Siempre tendrá lugar en sede legislativa, es decir, ante el Congreso de la Unión.

De 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. Nos referimos a la facultad de investigación de la SCJN, el juicio político y los organismos públicos de derechos humanos; estudiaremos estos últimos en una sección independiente, pero vale la pena enmarcarlos en esta breve introducción.

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".⁶⁹

Facultad de investigación de violaciones graves a las garantías individuales

Después de la breve introducción entraremos ahora al estudio de la quinta garantía constitucional, la cual al mismo tiempo es la atribución más con-

⁶⁹ Pisarello, *op. cit.*, p. 113.

trovertida de la SCJN: la facultad de investigación de violaciones graves a las garantías individuales, consagrada en el párrafo segundo del artículo 97 constitucional.⁷⁰ Sin duda, ésta es una institución *sui generis*, con pocos antecedentes jurídicos, y que la SCJN define como:

La facultad de investigación de violaciones graves a las garantías individuales es definida por la SCJN como un medio de control constitucional, establecido como defensa excepcional de las garantías individuales.

un medio de control constitucional, establecido como defensa excepcional de las garantías individuales [...] La función investigadora no es jurisdiccional porque no supone el agotamiento de diversas etapas procesales que culminan con sentencia. Se trata de una mera investigación documental que, producirá "una opinión autorizada con un peso moral especial". Al realizarla la Corte no actúa como tribunal pues no tiene facultades decisorias ni de coerción o ejecución. Además, tampoco procura ante otros tribunales la debida impartición de justicia ni realiza una averiguación ministerial.⁷¹

Según el modelo de análisis que hemos utilizado en las otras secciones, con base en la definición propuesta, podemos identificar las siguientes características de esta garantía:

No es jurisdiccional porque no supone el agotamiento de diversas etapas procesales que culminan con sentencia. Se trata de una mera investigación documental que, producirá una opinión autorizada con un peso moral especial.

a) *Procede únicamente por violaciones graves a las garantías individuales.*⁷² Qué hemos de entender exactamente por *violaciones graves*, no parece estar libre de controversias y debates, ya que las decisiones de la SCJN al respecto no han sido completamente claras y consistentes,⁷³

70 De una vista a los trabajos académicos que tratan sobre la facultad de la investigación de la SCJN será fácil apreciar que éstos se refieren a los párrs. segundo y tercero como los fundamentos constitucionales de esta facultad. Esto fue cierto hasta el 13 de noviembre de 2007, cuando se derogó el párrafo tercero que otorgaba a la SCJN una facultad de investigación distinta, a saber, la posibilidad de iniciar de oficio una "averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión". Para autores como Héctor Fix-Zamudio, el otorgar esta facultad (para investigar violaciones al voto público) ponía a la SCJN en peligro real de *politización*. A fin de cuentas, ésta fue la primera facultad de investigación que le fue eliminada.

71 Definición tomada de la página la Suprema Corte de Justicia de la Nación <www.scjn.gob.mx>, consultada el 20 de enero de 2011.

72 "Facultad de investigación prevista en el artículo 97, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La supuesta gravedad de la violación debe tenerse como presupuesto para su procedencia". SCJN, Tesis P. XLVII/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXVI, p. 18.

73 La SCJN ha apuntado a una amplia gama de criterios para dar contenido al término *violaciones graves a las garantías individuales*, sin embargo, no parece claro cómo se relacionan todos estos criterios, con miras a la consolidación de una línea de interpretación más definida. Entre los criterios adoptados, la SCJN ha sostenido que las violaciones graves: "son hechos generalizados consecuentes a un 'estado de cosas', acaecidos en una entidad o región determinados"; "afecte la forma de vida de una comunidad". En las tesis que se citan a continuación se encuentran contenidos algunos de estos criterios. Los demás, fueron identificados en la decisión sobre la facultad de investigación en el caso de la guardería ABC. "Garantías individuales. El retardo, omisión o incumplimiento de los deberes de las autoridades puede dar lugar a la violación grave de aquéllas". SCJN, Tesis P. XLIX/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXVI, p. 21; "Garantías individuales. Concepto de violaciones graves de ellas para los efectos del segundo párrafo del artículo 97 constitucional". SCJN, Tesis P. LXXXVI/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo III, p. 459.

- b) Éste *no es un juicio* (en el que concurren sujetos procesales para presentar sus demandas, medios de pruebas y alegatos), sino que se trata de una investigación de hechos, que lleva a cabo una comisión nombrada por la SCJN;
- c) Están *facultados para solicitar el inicio de una investigación*: a) la propia SCJN o uno de sus ministros de oficio; b) el presidente de la república; c) alguna de las cámaras del Congreso de la Unión (no la Comisión Permanente); d) el gobernador de cualquier estado, o el jefe de Gobierno del Distrito Federal.⁷⁴ Esta es una lista limitativa, por lo que personas a título individual, organizaciones civiles u organismos públicos autónomos de protección a los derechos humanos no están legitimados para presentar una solicitud de investigación.⁷⁵
- d) Es una *facultad discrecional de la SCJN*, lo que significa que a pesar de haya una solicitud de investigación legítima, presentada por un sujeto facultado para estos fines, la SCJN no tiene que investigar las violaciones alegadas. En caso que la SCJN decida no ejercer esta facultad (frente a una solicitud legítima) deberá fundar y motivar su decisión;⁷⁶
- e) El *informe que resulte de la facultad de investigación no tiene efectos vinculantes* para ninguna autoridad, sino que se erige exclusivamente como "opinión autorizada [con un peso moral especial] que podría o no servir para que las autoridades destinatarias, en su caso, procedan conforme a su competencia".⁷⁷ Al respecto, es importante entender el posible alcance de esta *opinión autorizada* desde las palabras de la propia SCJN, la cual ha sostenido:

los llamados de la sociedad [reclaman] que, como Tribunal Constitucional, este órgano no se limite a investigar hechos y a descubrir responsables, sino que en ejercicio de [la facultad de investigación, como] mecanismo no jurisdiccional, defina y dé contenido a derechos humanos fundamentales [...] estable[zca] criterios y líneas de interpretación sobre temas fundamentales

74 "Garantías individuales. Quiénes tienen legitimación activa para solicitar la averiguación de violaciones graves a ellas, de acuerdo con el artículo 97 constitucional". SCJN, Tesis P./J. 19/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XI, p. 34. "Distrito Federal. El jefe de Gobierno tiene legitimación activa para solicitar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución federal". SCJN, Tesis P. xxviii/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo xviii, p. 11.

75 Existen antecedentes de solicitudes presentadas por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, las cuales fueron rechazadas, pues estas organizaciones no contaban con legitimación para solicitar la investigación. Expedientes varios 451/95 y 2/1998, respectivamente, SCJN. Las investigaciones que sí ha realizado la SCJN han sido todas solicitadas por entes legitimados para estos efectos: caso Aguas Blancas (3/1996), solicitada por el presidente de la república; caso Lydia Cacho (2/2006) solicitada por las cámaras de Diputados y de Senadores; caso San Salvador Atenco (3/2006) solicitada por el ministro Genaro David Góngora; caso Oaxaca (1/2007) solicitada por la Cámara de Diputados, y caso Guardería ABC (1/2009) solicitada por el ministro Sergio Valls.

76 SCJN, Tesis P. xliix/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo III, p. 66; SCJN, Tesis P. xlviii/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo IX, p. 10.

77 Texto tomado de la página la Suprema Corte de Justicia de la Nación <www.scjn.gob.mx>, consultada el 20 de enero de 2011.

en el ámbito de los derechos humanos, así como directrices a las autoridades respecto de la forma de actuar para respetar esos derechos.⁷⁸

Lo anterior significa que, en ejercicio de esta facultad, la SCJN podría ir desarrollando el contenido normativo de los derechos y el alcance de las correlativas obligaciones, como marco para el ejercicio del poder político de cualquier autoridad estatal.

Además de estos puntos, es importante mencionar que la SCJN ha determinado que la facultad de investigación no procederá si los hechos están siendo conocidos o han sido del conocimiento de un organismo público de protección a los derechos, máxime si se ha emitido una recomendación que se haya cumplido o esté en proceso de ser cumplida.⁷⁹

Sin negar el potencial que esta garantía puede tener, en estos momentos un análisis más detallado parece ocioso; sobre todo, ante la casi inminente aprobación de la reforma constitucional en derechos humanos en virtud de la cual la facultad de investigar violaciones graves a los derechos humanos se otorgará a la CNDH (en concreto a su Consejo Consultivo), y se derogará el párrafo segundo del artículo 97 constitucional.⁸⁰

78 "Facultad de investigación prevista en el artículo 97, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La supuesta gravedad de la violación debe tenerse como presupuesto para su procedencia". SCJN, Tesis P. XLVII/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXVI, p. 18.

79 "Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estima inoportuno dictaminar sobre la posible violación de garantías individuales, cuando otro organismo de los previstos en el apartado B del artículo 102 de la Carta Magna, facultado para la investigación de los hechos denunciados ha practicado esa averiguación y sus recomendaciones se hayan acatado o estén en proceso de cumplimentación, pues resulta inconcuso que al aceptarse dichas recomendaciones, las situaciones de hecho que generaron la petición de investigación podrían variar sustancialmente. Por ello, esta Suprema Corte establece que cuando, a petición de parte legitimada o discrecionalmente de oficio, decreta su intervención para averiguar algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual, tomará las determinaciones conducentes sin importar la denuncia posterior a otros organismos. Pero cuando previamente a la denuncia ante ella ya se hubiere producido una similar ante los organismos del apartado B del artículo 102 constitucional, y se haya producido o esté por manifestarse una Recomendación que se esté cumplimentando o permita cumplimentarlo, produciéndose así un cambio sustancial en las reacciones frente a esa posible grave violación de garantías individuales, para evitar que se produzcan conclusiones contradictorias o contrapuestas, que en nada disuelven la alarma social sino que la agudizan; o bien la duplicación de investigaciones entre dos organismos disímbolos en su naturaleza. Lo anterior no implica que este máximo tribunal desatienda las altas funciones constitucionales que de manera extraordinaria le son conferidas por la Carta Magna, pues deberá de ejercerlas cuando a su prudente juicio el interés nacional así lo reclame, buscando siempre el bienestar común y el respeto irrestricto al Estado de derecho". "Garantías individuales, no ha lugar a la investigación de una posible grave violación a ellas, cuando un organismo de los previstos en el apartado B del artículo 102 de la Constitución se haya abocado a su averiguación y se atiendan sus recomendaciones". SCJN, Tesis P. LXXV/95, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, pleno, tomo II, p. 102.

80 Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, *op. cit.* Aunque está fuera del objeto de este módulo, vale la pena hacer notar que esta modificación constitucional tiene pro-

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".⁸¹

Como en anteriores ocasiones, con base en esta definición podemos identificar 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 o administrativa.⁸² En consecuencia, la sanción correspondiente será la "destitución del servidor público y en 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".⁸³
- 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).⁸⁴

fundas implicaciones, y su puesta en práctica podría enfrentar serias complicaciones, por lo que es necesario continuar los debates al respecto.

81 *Diccionario jurídico mexicano, op. cit.*, p. 1867.

82 "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.

83 *Ibidem*, 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 que estamos estudiando, ya que el *impeachment* norteamericano se considera como el antecedente jurídico-constitucional más directo de nuestro juicio político.

84 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1982, última reforma, *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

- 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*.
- d) *Sujetos del juicio político*: podrán ser sujetos a este procedimiento sólo determinados(as) servidores(as) públicos, 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.⁸⁵

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	Ejecutivo
	Procurador(a) General de la República	
	Consejero(a) presidente, las y los consejeros electorales, y el secretario 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	

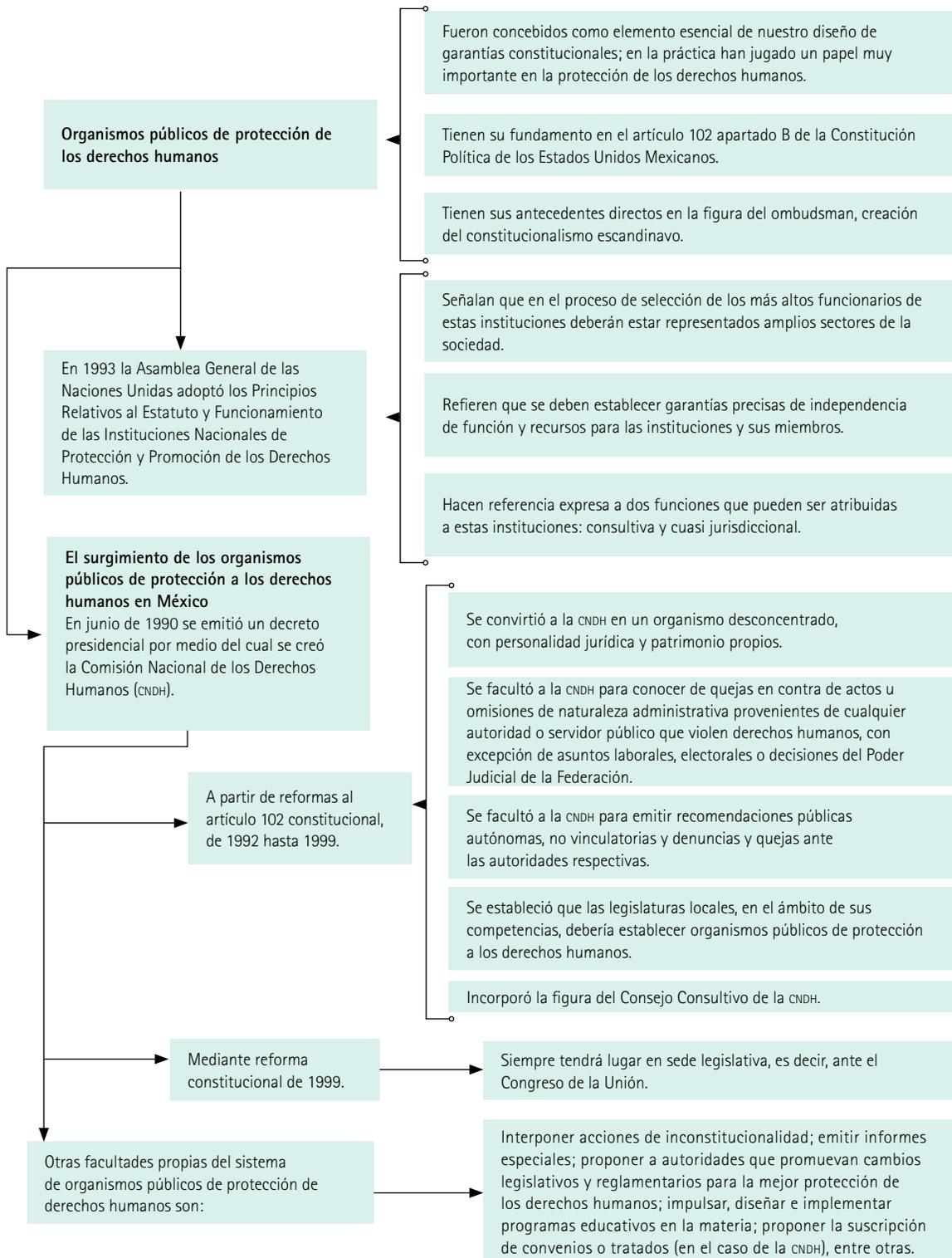
grave, en los términos de la fracción anterior; y las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal". Artículo 7° de la Ley Reglamentaria.

85 "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, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XI, p. 628.

Podrán ser sujetos de juicio político		
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	
	Jefe(a) de Gobierno	Ejecutivo
	Procurador(a) General de Justicia	

Sin entrar en complejos detalles procedimentales, hay que notar con particular interés 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 (véase cuadro anterior) redundan *en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho*. La legitimación de la o el ciudadano para activar este juicio es importante porque, como hemos empezado a notar, muchos de los instrumentos constitucionales no están *disponibles* para las personas a título individual.

MÓDULO IV.
ORGANISMOS PÚBLICOS AUTÓNOMOS
DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS



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

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

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" [...] 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.*⁸⁶

⁸⁶ 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, considerando quinto [cursivas mías].

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.⁸⁷ 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".⁸⁸ 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.

Con estos planteamientos como premisa básica, durante el siglo XX más de la mitad de los países del mundo incorporaron 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, pueden variar, incluso significativamente, de un país a otro. Lo mismo sucede con las denominaciones que esta institución ha adoptado en distintos países.⁸⁹

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.

No obstante estas posibles diferencias, para principios de 1990, dichas 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.⁹⁰ De manera concreta, los Principios señalan que

87 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; Fix-Zamudio y Valencia Carmona, *op. cit.*

88 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 2004, pp.5-32, en esp. p. 6.

89 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.

90 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

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:

- *Consultiva*. Contempla la posibilidad de: *a)* emitir informes sobre la situación de derechos humanos, en general o con respecto a algún tema en 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.
- *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 el carácter de órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.⁹¹ 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".⁹² 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.⁹³

En junio de 1990 se emitió un decreto presidencial por medio del cual se creó la Comisión Nacional de los 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 a 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).

91 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, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de junio de 1990.

92 *Ibidem*, artículo segundo.

93 *Ibidem*, artículo tercero.

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]".⁹⁴ También se le facultó para emitir "recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas".⁹⁵

En síntesis, entre 1992 y 1999, por disposición constitucional y legal, la CNDH era un *organismo desconcentrado, con personalidad jurídica y patrimonio propios*, cuyo presidente era nombrado directamente por el presidente 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".⁹⁶ Más aún, en esta reforma se fortaleció la independencia de la CNDH frente a la administración pública al

94 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, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1992.

95 *Ibidem*.

96 Elevar a la CNDH a rango de *órgano constitucional autónomo* tiene implicaciones profundas en cuanto a la concepción de la división de los poderes. Sin entrar a 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 más 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 Thalía 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.

establecer que la elección del presidente de la CNDH 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 alto reconocimiento, podría fortalecer la confianza social en la CNDH.⁹⁷ Hoy en día, el Consejo sirve como una 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).

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 con respecto a la CNDH, un análisis de las garantías constitucionales para la protección de los derechos humanos no podría estar completo si no nos refiriéramos a la integralidad del sistema no jurisdiccional, es decir, si no incluyéramos entre ellos a los órganos públicos estatales de protección de los derechos humanos, particularmente 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, debía también responder a los principios del federalismo.

Fue en la misma reforma de 1992 que, al tiempo de sentar las bases constitucionales de la CNDH, el Constituyente Permanente incluyó un mandato constitucional claro y explícito a 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, a través de una ley del Congreso de la Unión.

⁹⁷ Jorge Carpizo, "Principales diferencias entre el ombudsman español y el mexicano", *op. cit.*, p. 9.

En este contexto, fue en la misma reforma de 1992 que, al tiempo de sentar las bases constitucionales de la CNDH, el Constituyente Permanente incluyó un mandato constitucional claro y explícito a 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.⁹⁸

Dentro de este marco general, se creó la CDHDF en 1993, a través de una ley del Congreso de la Unión (recordemos que en ese entonces, no existía aún la Asamblea Legislativa).⁹⁹ 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.¹⁰⁰ 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.¹⁰¹

Con base en el mismo precepto constitucional (artículo 102, apartado B), tomando de este 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.

Hoy en día, a 17 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.¹⁰² 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,¹⁰³ y *b)* a través de las reglas que

98 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, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1992, artículo segundo transitorio.

99 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).

100 Congreso de la Unión, Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de junio de 1993, artículo 2°.

101 *Ibidem*, artículo 3°.

102 Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, última reforma, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 14 de mayo de 2010, artículo 2° (vigente).

103 *Ibidem*, artículo 9°. En este punto es importante enfatizar que la autonomía de los organismos públicos estatales de derechos humanos no está consagrada a nivel constitucional, sino que depende de las leyes secundarias que hayan sido 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

garantizan la estabilidad de las y los servidores públicos y un grado importante de inmunidad procesal.¹⁰⁴

El diseño legal de la CDHDF ha ido, sin embargo, un paso más allá. Considerando la importancia que reviste contar con garantías constitucionales efectivas, debemos destacar 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.¹⁰⁵

A las características del sistema de organismos públicos de protección de derechos humanos, explícitas en el artículo 102 apartado B, hemos de agregar 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; *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 puedan impactar derechos específicos).

Un recuento más pormenorizado de la competencia, atribuciones y límites en la actuación de los organismos públicos de promoción de derechos humanos escapa por mucho del objetivo de este módulo; sin embargo, es importante

A las características del sistema de organismos públicos de protección de derechos humanos, explícitas en el artículo 102, apartado B, hemos de agregar 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; *e)* proponer la suscripción de convenios o tratados (en el caso de la CNDH), entre otras.

titular del Ejecutivo estatal. Lo anterior puede 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".

104 Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, última reforma, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 14 de mayo de 2010, artículos 15 y 16.

105 *Ibidem*, 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".

concluir con una breve reflexión sobre el papel de estos organismos en nuestro país. Al respecto Jorge Carpizo ha concluido que:

Hoy en día, la institución del ombudsman [...] en México [es] parte integrante del orden constitucional; socialmente se han legitimado porque han 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.¹⁰⁶

En línea 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.

106 Jorge Carpizo, "Principales diferencias entre el ombudsman español y el mexicano", *op. cit.*, p. 30.

MÓDULO V.

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 curso han sido específicamente diseñadas para la protección de los derechos humanos?

Tres: a) el juicio de amparo, b) la facultad de investigación, y c) los organismos públicos de protección de los derechos humanos.

En alguna de sus dimensiones, tanto el juicio político como la acción de inconstitucionalidad podrían impactar 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 existen 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?

Si consideramos la casi inminente desaparición de la facultad de investigación. En este escenario, la única garantía accesible a los individuos conocida (eventualmente y bajo condiciones específicas) por la SCJN sería el juicio de amparo.

El sistema de protección de los derechos en el contexto mexicano ciertamente 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, entonces, fortalecer las garantías constitucionales de protección a los derechos humanos.

Al inicio de nuestro estudio sobre las garantías constitucionales en el contexto mexicano propusimos una pregunta expresa: en el diseño de estas garantías ¿existe un 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 muchísimo 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 conclusión, podríamos enfatizar ciertos elementos analizados, a fin de proponer algunas líneas de reflexión que nos 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, podríamos preguntarnos cuántas de las garantías estudiadas en este curso han sido específicamente diseñadas para la protección de los derechos humanos. La respuesta inicial sería: tres (el juicio de amparo, la facultad de investigación y los organismos públicos de protección de los derechos humanos). En un segundo término, podríamos decir que, en alguna de sus dimensiones, tanto el juicio político como la acción de inconstitucionalidad podrían impactar en la protección de los derechos, aunque su finalidad directa sea garantizar la supremacía constitucional.

Con base en esta primera afirmación, nuestra segunda pregunta podría ser 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, en tanto que 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, no existen garantías adecuadas para la protección de todos los derechos reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico. Podríamos plantear este análisis en términos de la eficacia de los instrumentos procesales, es decir, podemos analizar si éstos producen los efectos para los que fueron diseñados (aunque esta respuesta requeriría, además, un análisis de datos empíricos).

Como tercer elemento, podríamos preguntarnos 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 casi inminente desaparición de la facultad de investigación. En este escenario, la única garantía accesible a las personas que, en muy determinadas circunstancias, sería aún conocida por la SCJN sería el juicio de amparo.

Sin demeritar la importancia de los mecanismos no jurisdiccionales, o incluso del papel que otros tribunales pueden desempeñar 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 consistente, 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, habla precisamente de la consolidación de la *jurisprudencia constitucional* en materia de derechos humanos, como una 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, teniendo en mente estos elementos concretos, podemos decir que el sistema de protección de los derechos en el contexto mexicano ciertamente 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, repitiendo una vez más las palabras de Marco Cappelletti, que "una constitución y una declaración de derechos necesitan de la maquinaria judicial para ser efectivos".¹⁰⁷ Porque también la experiencia mexicana 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"¹⁰⁸ implica la renuncia a los valores y las aspiraciones más altas que, como sociedad, hemos consagrado a través del reconocimiento de los derechos humanos.

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

108 *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*, Cizur Menor, 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, Venezuela/ San José, Costa Rica, 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.
- Castro Castro, Juventino, *El artículo 105 constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, portal electrónico, disponible en <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-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. de Andrea Greppi, 4ª ed., Madrid, Trotta, 2004.

- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Ensayos sobre derecho procesal constitucional*, México, Porrúa/Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2004.
- 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: <www.fundar.org.mx/index.html/prensa/posicionamiento_detalle.php?id_pos=105>.
- 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, pp. 97-110.
- 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 <www.ohchr.org>.
- Organización de Estados Americanos-Departamento de Derecho Internacional, portal electrónico, disponible en <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-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 173-194.
- 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.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, portal electrónico, disponible en <www.scjn.gob.mx>, consultado 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, pp. 253-316.
- Uprimny, Rodrigo, "El bloque de constitucionalidad en Colombia. Un análisis jurisprudencial y un ensayo de sistematización doctrinal", en *Otro*, diciembre de 2005, pp. 1-35, disponible en <http://dejusticia.org/interna.php?id_tipo_publicacion=7&id_publicacion=72>.
- Venegas Álvarez, Sonia, *Origen y devenir del ombudsman. ¿Una institución encomiable?*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988.
- Zagrebelzky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, trad. de Marina Gascón, 5ª ed., Madrid, Trotta, 2005.

Legislación nacional

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917, última reforma, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de julio de 2010.
- _____, Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1982, última reforma, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de junio de 2003.
- _____, Ley sobre la Celebración de Tratados Internacionales, *Diario Oficial de la Federación*, 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, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1992.
- Comisión de Puntos Constitucionales, Dictámenes de la Comisión de Puntos Constitucionales, con Pro-

yecto 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, *Gaceta Parlamentaria*, año XIV, núm. 3156-IX, 7 de diciembre de 2010.

____, 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, *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, *Gaceta del Senado*, núm. 114, 8 de abril de 2010, segundo periodo ordinario.

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

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, *Diario Oficial de la Federación*, 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.

____, Tesis P. LXXV/95, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, Pleno, tomo II.

____, Tesis P. XLIX/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo III.

____, Tesis P. LXXXVI/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo III.

____, Tesis P. XLVIII/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo IX.

____, Tesis P./J. 3/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XI.

____, Tesis P./J. 19/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XI.

____, Tesis P./J. 25/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, pleno, tomo XXXI.

____, Tesis 1a./J. 80/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, primera sala, tomo XX.

____, Tesis P. XXVIII/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XVIII.

____, Tesis P. ix/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, pleno, tomo xxv.

____, Tesis P. xlvii/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo xxvi.

____, Tesis P./J. 104/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo xxviii, septiembre de 2008.

____, Tesis P./J. 32/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, pleno, tomo 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 (arts. 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.

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

Este ejercicio trata sobre 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 obligación.

a) 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.
b) 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.
c) 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, han diseñado e implementado una campaña nacional contra el tabaquismo, la cual ha sido adaptada para responder a las características culturales de distintas regiones.
d) 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

En este ejercicio debe identificar cada una de las garantías constitucionales que se mencionan en la columna de la izquierda con el conjunto de características que aparecen en la columna de la derecha.

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

Respuesta 1		Respuesta 2		Respuesta 3		Respuesta 4	

Ejercicio 3

Complete el siguiente cuadro sobre las características esenciales de las garantías constitucionales jurisdicciones 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 a través de un procedimiento seguido en forma de juicio, sin embargo no existe un periodo de pruebas.
Materia de análisis	Amplias, aunque se excluye 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 los dos casos han sido resueltos 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 las sentencias respectivas.

Caso 1. Caso Castañeda Gutman vs. México

En 2006, el señor Jorge Castañeda Gutman presentó una solicitud ante las autoridades competentes para inscribirse como candidato independiente para la Presidencia a la República. La inscripción fue rechazada con base en el artículo 175 de entonces vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual establecía que "corresponde únicamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular". El problema, entonces, no era la aplicación incorrecta de una norma general, sino que la misma norma limitaba la posibilidad de inscribir la candidatura.

Al presentar su demanda ante el sistema interamericano de protección, Jorge Castañeda alegó la violación del derecho a la protección judicial, con relación a las obligaciones generales de respetar y garantizar. La Corte Interamericana determinó la violación a este derecho.

1. De conformidad con lo expuesto a lo largo del módulo II, responda: ¿sobre qué bases se podría determinar la violación al derecho a la protección judicial?
 - a) La acción de inconstitucionalidad sólo sirve para impugnar leyes abstractas y no actos concretos.
 - b) No se puede impugnar la constitucionalidad de una norma electoral por vía del juicio de amparo.
 - c) La controversia constitucional no puede ser promovida por un particular.
 - d) El juicio de amparo es un proceso muy costoso.

2. Si usted estuviera a cargo del cumplimiento de la sentencia, ¿consideraría que se tiene que modificar alguna garantía constitucional en concreto? 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 Ruiz. Con base en este texto y teniendo en mente que a través de 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 [...]

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" [...] 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 [...] 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 [...] 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.

[...] 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 [...]

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 supra constitucional 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, la facultad de investigación de la SCJN y los organismos públicos de protección de los derechos humanos.
 - b) El juicio de amparo, la facultad de investigación de la SCJN y las acciones de inconstitucionalidad.
 - c) El juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.
 - d) El juicio político, la facultad de investigación de la SCJN 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 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

**COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL DISTRITO FEDERAL**

Oficina sede

Av. Universidad 1449,
col. Florida, pueblo de Axotla,
del. Álvaro Obregón,
01030 México, D. F.
Tel.: 5229 5600

Unidades desconcentradas

Norte

Payta 632
col. Lindavista,
07300 México, D. F.
Tel.: 5229 5600, ext.: 1756

Sur

Av. Prol. Div. del Norte 5662,
Local B, Barrio San Marcos,
del. Xochimilco,
16090 México, D. F.
Tel.: 1509 0267

Oriente

Cuauhtémoc 6, 3er piso,
esquina con Ermita,
Barrio San Pablo,
del. Iztapalapa,
09000 México, D. F.
Tels.: 5686 1540, 5686 1230
y 5686 2087

Poniente

Tel.: 5229 5600, ext.: 1753

Centro de Consulta y Documentación

Av. Universidad 1449,
edificio B, planta baja,
col. Florida, pueblo de Axotla,
del. Álvaro Obregón,
01030 México, D. F.
Tel.: 5229 5600, ext.: 1818

www.cd hdf.org.mx

