



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE SOCIOLOGÍA GENERAL Y JURÍDICA

"AUTONOMÍA DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS
DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A

ALMA ANGÉLICA ANDRADE BECERRIL

ASESOR DE TESIS

LIC. PABLO ROBERTO ALMAZAS ALANIZ

México, D.F.





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIAS

A la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (Ciudad Universitaria), que me distinguió otorgándome sus altos grados de conocimiento en sus generosas cátedras y por adoptar el presente trabajo de Tesis Profesional para obtener el Título de Licenciado en Derecho.

A mis padres a quienes les debo la vida, agradezco el hecho de saber que cuento con ustedes, les doy gracias por esa lucha incansable, desvelos y sacrificios por darnos a mis hermanas y a mí lo mejor, estas metas ahora se las dedico.

Maestro Alejandro Delint García, no tengo palabras para expresar mi agradecimiento por el infinito apoyo que me ha brindado, pero sobre todo por su invaluable amistad.

Licenciado Pablo Roberto Almazán Alaniz, gracias por el tiempo que me dedicó para hacer palpable esta meta.

... a todos... que Dios los bendiga

“Autonomía de los Organismos Públicos de los Derechos Humanos en México”

Introducción

Capítulo 1. Marco teórico conceptual.

1.1. Concepto de sociología jurídica y sociología política	1
1.2. La estructura política y social del Estado	8
1.2.1. Gobierno	11
1.2.2. Nación	18
1.3. Integración	21
1.3.1. Noción	21
1.3.2. Desarrollo	21
1.4. Medios políticos	23
1.5. Autonomía.....	25
1.5.1. Concepto	25
1.5.2. La administración pública y los organismos descentralizados.....	29
1.5.3. Ámbito espacial de validez de la norma jurídica de las entidades autónomas: federal, del Distrito Federal, Estados y Municipios	31
1.6. Derechos Humanos y Garantías Individuales	40

Capítulo 2. Los derechos humanos. Su origen, evolución y su organización administrativa en México.

2.1. Comisiones y corporaciones administrativas autónomas.....	52
2.2. Órganos constitucionales autónomos	54
2.3. Origen de las Comisiones de Derechos Humanos en México	59
2.4. Comisión Nacional de los Derechos Humanos	63

2.5. Organismo público de derechos humanos en el Distrito Federal. Naturaleza jurídica	77
2.6. Organismo públicos estatales protectores de derechos humanos	84
2.7. El sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos y sus ámbitos de competencia	85
2.8. ¿Las Comisiones de Derechos Humanos son un medio de control?.....	87
2.9. Instituciones paralelas.....	92
2.9.1. Procuraduría Federal del Consumidor.....	92
2.9.2. Defensoría de los Derechos Universitarios.....	93
2.9.3. Procuraduría Social del Gobierno del Distrito Federal.....	95

Capítulo 3. Estructura jurídica de la defensa de los derechos humanos en México.

3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	96
3.1.1. Artículo 102. Apartado B. Aciertos y desaciertos de sus reformas ...	96
3.1.2. Artículo 113.	100
3.1.3. Artículo 133.	101
3.2. Estatuto del Gobierno del Distrito Federal.....	106
3.3. Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal Sus principales reformas.....	108
3.4. Código Financiero del Distrito Federal	111

Capítulo 4. Hacia un modelo ideal de Ombudsman.

4.1. Las Defensorías del Pueblo	120
4.2. Las Procuradurías de Derechos Humanos	122
4.3. El Ombudsman Mexicano. Naturaleza jurídica.....	124
4.4. Diferencias y similitudes entre Defensorías, Procuradurías y Comisiones de Derechos Humanos	127

Propuestas de reformas, adiciones y modificaciones a diversas disposiciones legales que norman el actuar de los organismos públicos autónomos protectores de derechos humanos.

1. Propuestas de reformas y adiciones a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	133
2. Propuestas de reformas y adiciones a diversos artículos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	137
3. Directrices para la estructura legal del organismo público protector de derechos humanos en el Distrito Federal	145
Conclusiones	146
Bibliografía	149

Introducción

En todo Estado Democrático de Derecho, no se puede entender el desarrollo y bienestar social sin tomar en cuenta la obligación que tiene el Estado para garantizar, preservar y fomentar una cultura de los derechos humanos, entendidos éstos como los derechos inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir, con la dignidad que corresponde. Asimismo, en cuanto a la organización de la Administración Pública Federal y la local en el Distrito Federal, existe una distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados, así como órganos político-administrativos, en este caso, en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal; no obstante; existen organismos públicos autónomos e independientes.

Los cambios sociales y las grandes luchas por los grupos de la colectividad por evitar y frenar el abuso del poder, han propiciado la creación de organismos constitucionales con diversos grados de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones respecto de las tres funciones de gobierno, a través de las cuales el Estado ha delegado funciones, que a su vez requieren de relaciones, controles e intervenciones recíprocas, esta división de funciones obedece a la necesidad de evitar el ejercicio del poder en una sola persona u órgano y las razones por las que estos organismos aparecieron son varias, principalmente por el grado de parcialidad que pudieren tener ciertas determinaciones del poder público, por ende dichos organismos no deben estar sujetos a la coyuntura política, deben ser imparciales.

Hasta el momento la participación de los organismos defensores de los derechos humanos ha sido meramente testimonial. Aunado a lo anterior el debate de fondo sigue pendiente en cuanto a la ausencia y necesidad de una regulación adecuada para el cumplimiento de su objeto y fines. Tiene que ser precisamente su carácter autónomo lo que traiga aparejado la vigencia en la estructura jurídica y

en la función del Estado. De lo anterior, resulta indispensable consolidar el equilibrio constitucional, así como los parámetros bajo los cuales se desempeña la función de los organismos públicos protectores de derechos humanos, que no pasen por los criterios inmediatos del momento sino que preserven su constitucionalización.

Por otro lado, la constitucionalización de estos organismos trajo aparejada una teoría que explicó su naturaleza jurídica de forma tal que pareciera quebrantar la estructura orgánica del Estado–Gobierno; lo que hace necesario e impostergable determinar el grado y tipo de autonomía que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha otorgado a los organismos públicos protectores de derechos humanos tanto en el ámbito federal como local así como del Distrito Federal; definiendo sus atribuciones como institución de Estado con autonomía constitucional; delimitando su estricto ámbito de actuación, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, donde también debe estar reconocida su autonomía pero vinculándola hacia la función legislativa, ésta determina el procedimiento y decide sobre sus estatutos, se reserva la facultad de designar a los funcionarios que integrarán los órganos de decisión de dichos organismos.

Por lo hasta aquí expuesto esta investigación se estructura en cuatro capítulos, el primero, marco teórico conceptual. El segundo en el que nos referiremos al origen, evolución de los derechos humanos, sobre todo la organización administrativa en México, a fin de proporcionar al lector un bosquejo de derecho comparado. Por lo que hace al tercer capítulo, la estructura jurídica de los derechos humanos en México, expondremos el marco legal que le dio origen, su implementación y eficacia; finalmente en el capítulo IV su vigencia o si se ven rebasados por las demandas sociales.

Capítulo 1. Marco teórico conceptual

1.1. Concepto de sociología jurídica y sociología política.

La palabra sociología fue creada por Augusto Comte en 1839, deriva del latín *socius* (sociedad) y *logos* (ciencia o estudio profundo, serio), etimológicamente quiere decir estudio de la sociedad en un nivel elevado.¹

El concepto de sociología es unívoco, abarca reglas racionales, además intenta aprehender fenómenos irracionales, que manifiesten en sí mismos una adecuación de sentido lo más plena posible. La sociología no se ocupa de hechos o sucesos singulares, sino que trata de conceptos generales, del funcionamiento de la realidad social; el estudio de la realidad social en su carácter, en su estructura y en su funcionalidad.²

Márquez Piñero cita a Recaséns Siches, quien refiere que *“la sociología tiene como temática troncal la investigación de las relaciones y actividades interhumanas”*,³ definiéndola como *“el estudio científico de los hechos sociales, de la convivencia humana, de las relaciones interhumanas, en cuanto a su realidad o ser efectivo”*. Por su parte, continua el autor, Max Weber *“define a la sociología como una ciencia que pretende entender, interpretándola, la acción social para de esa manera explicarla causalmente en su desarrollo y efectos. Por ‘acción’ debe entenderse una conducta humana (ya consista en un hacer externo o interno, ya en un omitir o permitir), siempre que el sujeto o los sujetos de la acción enlacen a ella en un sentido subjetivo. La ‘acción social’, por tanto, es una acción en donde el sentido mentado por su sujeto o sujetos está referido a la conducta de otros, orientándose por está en su desarrollo”*. *“La sociología jurídica o sociología del*

¹ Cfr. GOMEZJARA, Francisco A., *“Sociología”*, Trigésima segunda edición, Editorial Porrúa, México, 2000, pág. 9.

² Cfr. MARQUEZ PIÑEIRO, Rafael, *“Sociología jurídica”*, Segunda edición, Editorial Trillas, México, 2006, p.p. 17–18.

³ *Ibídem*, pág. 22.

*derecho constituye una rama de la sociología general cuyo objeto es el estudio de una mutiplicidad de fenómenos sociales, específicamente los fenómenos jurídicos o fenómenos de derecho”.*⁴ Es así como el autor de referencia ha demostrado que *“el derecho es contemplado como un objeto que dimana de los factores sociales, al mismo tiempo que se analizan los efectos de ese orden jurídico creado sobre la realidad social, la interacción recíproca”.*⁵

El significado de sociología jurídica es más amplio que el de sociología del derecho, ésta analiza el derecho mismo, reglas e instituciones y aquella abarca el estudio de fenómenos de los cuales el derecho puede ser causa, efecto u ocasión, incluidos los fenómenos de violación, de ineffectividad o de desviación. Pueden definirse como una rama de la sociología general que tiene por objeto una variedad de fenómenos sociales: los fenómenos jurídicos o fenómenos de derecho.⁶

Por su parte, Duverger, en su obra *Sociología Política*, hace referencia a Littré, mismo que describe a la política como *“la ciencia del gobierno de los Estados”* definiendo el adjetivo político a todo aquello *“que está en relación con los asuntos públicos”.*⁷ Bajo la premisa, Ciencia del Estado, la palabra Estado, es considerada por Duverger como una categoría particular de agrupaciones humanas, de sociedades; porque en la práctica es una palabra que posee dos sentidos, a saber: Estado—Nación y Estado—Gobierno, donde el primero designa la sociedad nacional y, el segundo, designa a los gobernantes. Así, definir a la sociología política como la ciencia del Estado lleva a situarla en la naturaleza de las sociedades, en la que el término sociología política se opone a sociología familiar, a sociología de los grupos elementales, a sociología urbana, etcétera. Por otro lado, hacer de la sociología política la Ciencia del Estado, estudiar a la

⁴ MARQUEZ PIÑEIRO, Rafael, *“Sociología jurídica”*, Segunda edición, Editorial Trillas, México, 2006, p.p. 17–18, 22 y 23.

⁵ Cfr. *Ibidem*, pág. 24.

⁶ Cfr. GARCÍA SIMERMAN, Josefina, *“Sociología, Instrumento Metodológico”*, Segunda edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998, pág. 50.

⁷ DUVERGER, Maurice, *“Sociología Política”*, Traducción de Jorge Esteban, profesor adjunto de la Universidad de Madrid, tercera reimpresión, editorial Ariel, México, 1983, pág. 25.

sociedad nacional, implica que el Estado y la sociedad nacional son de naturaleza diferente a la de los otros grupos humanos. Este contexto, vincula a la teoría de la “soberanía”, en la cual el Estado soberano es una sociedad que no depende de ninguna otra y que domina a sus restantes sociedades.

Respecto a la sociología política como ciencia del poder, engloba todas las sociedades humanas y no solamente la sociedad nacional, las concepciones anteriores, denotan una distinción entre “*gobernantes*” y “*gobernados*”; entre los que mandan y los que obedecen, entre los que deciden y los que resultan afectados.

Por lo anterior, el concepto de Sociología Política es una ciencia del poder, dedicada al estudio de la organización interna del Estado —dependencias, instituciones, organizaciones y autoridades—, como resultado de sus decisiones políticas fundamentales —decisiones de gobierno— y, en consecuencia, del grado de obediencia y efectividad, que consigue. En ese orden de ideas, es necesario analizar el factor determinante para diferenciar el uso y fuerza del poder, y la relación entre gobernantes y gobernados; dentro de cada una de las relaciones humanas, que son invariablemente desiguales, en tanto que cada individuo puede obligar a otro a someterse, otorgando al más fuerte un carácter de autoridad, de ejercicio del poder que le ha delegado el Estado; y, por lo tanto, depende del estudio de la Sociología Política.

En términos generales, por “poder” se entiende la capacidad que tiene una persona o un grupo de personas de tomar decisiones dentro de un sistema social, subsistema y parasistema, así como de imponer esas decisiones sobre otras personas o grupos de personas, con el consentimiento de éstas o en contra de su voluntad, dentro de una relación dinámica y antagónica. *“Según Weber poder ‘es la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad’... ‘permite socializar una conducta individual, aun cuando los sometidos a él no*

reconozcan su validez intrínseca a la conducta que se pretende socializar mediante el poder social, pero puede acontecer que los destinatarios de éste reconozcan dicha validez a la conducta respectiva, lo cual no impediría en manera alguna, que se estuviera en presencia del poder social". "El poder social es la forma de socializar un comportamiento individual, pero es necesario advertir que el auténtico poder se forma con una combinación de elementos de fuerzas con elementos espirituales".⁸

"El poder siempre importa un comportamiento arbitrario dentro de una relación de mando-obediencia, una capacidad de imponer criterios y valores a costa de la opinión favorable y adversa de los demás, encuadrada en una actividad humana interrelacionada, dinámica y por ende conflictiva en un sistema político. Más aún, el poder convierte a quienes lo ejercen en autoridad y es legítimo",⁹ cuando la capacidad de decisión está respaldada por la fuerza y voluntad pública, amparada por el Derecho Positivo.

Lo anterior, demuestra que el poder es en realidad la dominación de los privilegiados sobre las clases oprimidas, siendo esta minoría la que concibe a la política como una lucha y para aquellos el poder mantiene un orden auténtico, donde la política es la integración. Ahora bien, la idea de que la política es, por un lado, la lucha de las minorías para alcanzar o detentar el poder en provecho propio y en detrimento de las clases oprimidas, trae correspondida también un esfuerzo por configurar un orden social que beneficie a todos, para Duverger¹⁰, esto es el fundamento esencial de la teoría de la sociología política, teoría que no es universalmente aceptada. Sin embargo, es una teoría general, una síntesis global, que considera a la teoría occidental y a la teoría marxista como síntesis parciales.

⁸ GARCÍA SIMERMAN, Josefina, *Op. cit.*, pág. 28.

⁹ DUVERGER, Maurice, "*Sociología Política*", trad., Jorge Esteban, Tercera reimpresión, Editorial Ariel, México, 1983, pág. 33.

¹⁰ DUVERGER, Maurice, "*Sociología Política*", *Op. cit.*, pág. 34.

Así es como el control social no es solamente ideológico sino además de intereses económicos.¹¹

La noción de la Sociología Política, descansaría sobre la naturaleza de las solidaridades que se realizan en ellos, oponiéndose así las sociedades “particulares” a las sociedades “generales”, las cuales son grupos con objetivos especializados y, por consiguiente, con solidaridades restringidas: como lo son los sindicatos, las sociedades deportivas, literarias, artísticas, religiosas, las empresas comerciales o industriales, entre otras.

Cada una de estas actividades corresponde a un tipo de actividad humana. Así, todo hombre forma parte, de manera general, de una serie de sociedades particulares que corresponden a la diversidad de sus gustos, deseos y necesidades; ligados a cada uno de ellos de manera parcial, a causa de la actividad considerada. De ahí el hombre de sociedades “particulares” y el carácter restringido de la solidaridad que se manifiesta en ellas. Por el contrario, cada individuo pertenece de forma más material y con conciencia de pertenecer psicológicamente, a una sociedad global que abraza y supera a todas estas sociedades particulares. Es una agrupación “general” de la que se forma parte en tanto que es hombre y no en tanto que es individuo que desarrolla tal o cual actividad parcial, donde la solidaridad no solamente es en ella más amplia que en las sociedades particulares, sino que también es más profunda o más íntima.

En las sociedades particulares la autoridad tendría solamente un carácter técnico puesto que no plantearía los problemas de dependencia de algunos hombres hacia otros, que es precisamente lo que constituye la base misma del poder propiamente dicho.

En última instancia, *“en lugar de distinguir los diferentes tipos de sociedades para definir después el poder político, parece preferible distinguir los*

¹¹ Cfr. AMAYA SERRANO, Mariano, *“Sociología general”*, McGraw Hill, México, 1987, pág. 232.

*diferentes tipos de relaciones de autoridad dentro de todas las sociedades con indiferencia de que sean pequeñas o grandes, elementales o complejas, particulares o globales.*¹²

Relación de autoridad es *“toda relación desigual, en la cual uno o varios individuos dominan a los otros, les doblegan más o menos a su voluntad”*. *“El problema consiste en distinguir, en las relaciones de autoridad, las que constituyen un poder en el sentido propio del término y las que no entran en esta noción. Lo cual tiene como objeto el no extender demasiado el dominio de la ciencia política y el impedir que englobe a la mayor parte de la sociología.”*¹³

A continuación distinguiremos las relaciones en sentido amplio por una parte, las instituciones y, por otra, en su sentido restringido. Donde el poder se constituye por el conjunto de instituciones relativas a la autoridad, a la dominación de ciertos hombres sobre otros. Excluyéndose las relaciones desiguales simples que no poseen en ellas mismas un carácter institucional o que no provienen de una institución.

La conducta de varios actores, quienes ponen una intención al actuar y orientan su conducta por la idea de la reciprocidad, produce la relación social. Para que ésta se dé es necesaria la conducta recíproca. La relación social está constituida por una posición inestable de unión o separación entre los seres humanos, producida por un proceso social. Así, el poder, es considerado siempre más o menos legítimo, se encuentra natural el hecho de obedecerlo. Una simple dominación de hecho aparece solamente como resultado de la impotencia de resistir su presión, se obedece porque materialmente no se puede hacer otra cosa, se respeta al poder porque se estima se “debe” obedecer y que es legítimo obedecerlo.¹⁴

¹² DUVERGER, Maurice, *“Sociología Política”*, Op. cit., pág. 27.

¹³ *Ídem*.

¹⁴ Cfr. AZUARA PÉREZ, Leandro, citado por GARCÍA SIMERMAN, Josefina, Op. cit., p.p. 10–11.

*“No debe confundirse el poder con un fenómeno parecido que nosotros llamamos “superioridad” o “dominación”, a falta de términos mejores (la terminología es imprecisa). La superioridad o dominación no se sitúa en el antagonismo gobernados—gobernantes, sino al nivel de los gobernados: concierne a los antagonismos entre gobernados. Las relaciones sociales no corresponden, en efecto, a la imagen idílica presentada por los juristas del siglo XIX, los cuales veían en el acuerdo de voluntades iguales, el contrato, el mecanismo normal de vida”.*¹⁵

Es así como la sociología engloba tres aspectos formales: 1. Estudia la organización, las relaciones y las instituciones sociales como un todo integrado dentro de la sociedad. 2. A través del desarrollo histórico, concibe la sociedad en forma dinámica y 3. Al encontrar la esencia de cada una de las formaciones históricas puede elaborar las leyes que rigen el proceso social, lo que da por resultado que se proyecte como ciencia aplicada que puede dirigir el cambio social.¹⁶

Derivado de ello, en su especialidad, la sociología jurídica tiene por objeto el derecho, manifestado como un hecho que, como fuerza social actúa a modo de factor normativo de la colectividad y produce efectos sobre la vida social, es un conjunto de fenómenos que se producen en la vida social. Lo anterior es así, la sociología jurídica es un concepto más amplio que el de sociología del derecho, mientras ésta se limita a analizar el derecho mismo (las reglas e instituciones), aquélla engloba todos los fenómenos de los cuales el derecho puede ser causa, efecto u ocasión. Como el derecho sólo existe en virtud de la sociedad, todos los fenómenos jurídicos son fenómenos sociales; sin embargo, no todos los

¹⁵ CRUZ REVUELTAS, Juan Cristóbal, *“¿Qué es la política?”*, en http://books.google.com.mx/books?id=fP7GXkbUQDAC&pg=PA15&lpg=PA15&dq=No+debe+confundirse+el+poder+con+superioridad+o+dominaci%C3%B3n&source=web&ots=I9g2PCZSve&sig=vUU9IhVJ8Sf67YS0AvOT1WE00M8&hl=es&sa=X&oi=book_result&resnum=1&ct=result#PPP1,M1, página consultada el 10 de mayo de 2008.

¹⁶ Cfr. GOMEZJARA, Francisco A., *Op. cit.*, pág. 13.

fenómenos sociales son jurídicos. Y, por otro lado, la sociología política estudia la importancia del hecho jurídico y el análisis de la voluntad política.

1.2. La estructura política y social del Estado.

“A una descripción abstracta del tipo de Estado corresponde una estructura y organización jurídico-política concreta que es la forma de gobierno”¹⁷. México es un Estado democrático que ha adoptado la forma de gobierno presidencialista. Esto implica que las estructuras y la organización que regula los procesos del poder político son un medio para alcanzar los fines que a éste le han sido encomendados.

Haremos a continuación una diferencia breve de los sistemas presidencialista así como del parlamentario:

A) En los sistemas parlamentarios, la separación de las funciones del gobierno es mucho más tenue que en los regímenes presidencialistas y existe una real preeminencia del Parlamento sobre el órgano ejecutivo cuya intensidad no es uniforme en todos los sistemas.

B) En los sistemas parlamentarios la constitución y subsistencia del órgano dependen de la voluntad del Parlamento. A través del voto de confianza o del voto de censura, la continuidad del órgano ejecutivo está condicionada a la conformidad del Parlamento.

En los sistemas presidenciales, la continuidad en su cargo por parte del presidente no puede ser alterada por el Congreso, salvo a través del mecanismo del juicio político cuyo contenido es mucho más específico y limitado que el del voto de confianza.

¹⁷ COVIAN ANDRADE, Miguel, *“Teoría Constitucional”*, Editorial global pressworks, México, 1998, p.p. 264-267.

C) En los sistemas parlamentarios, el gabinete que ejerce la función ejecutiva del gobierno está integrado con miembros del Parlamento. En los sistemas presidencialistas los integrantes del Congreso no pueden ser designados para ejercer cargos ejecutivos del gobierno.

D) El gabinete, que está integrado por el primer ministro y sus ministros, es una proyección del Parlamento frente al cual responde políticamente en forma solidaria, aspecto este último que no se presenta en el presidencialismo.

E) En los sistemas parlamentarios el órgano ejecutivo no es unipersonal. Junto al primer ministro, que reviste el carácter de Jefe de gobierno, comparte el ejercicio de la función ejecutiva un jefe de Estado políticamente irresponsable con el título de presidente, en los regímenes republicanos, o de rey en los regímenes monárquicos. Por su parte, en los sistemas presidencialistas el órgano ejecutivo es unipersonal.

F) En los sistemas parlamentarios el jefe de estado puede disolver el Parlamento, mientras que en los sistemas presidencialistas el grado de separación existente entre los órganos del gobierno priva al presidente de una facultad similar frente al Congreso.

G) En los sistemas parlamentarios, el primer ministro es designado por el Jefe de Estado a propuesta del Parlamento, o bien en forma inmediata por el propio Parlamento. A su vez, el Jefe de Estado, en los regímenes parlamentarios republicanos, también es designado generalmente por el Parlamento, cuyos componentes son los únicos que reviste un mandato conferido por elección popular. En cambio, en los sistemas presidencialistas, el Presidente es elegido, en forma directa o indirecta, por el pueblo y permanece en el ejercicio de su cargo con salvedad de la confianza que pueda merecer del Congreso.

La definición jurídica tradicional del Estado, descansa en la idea de soberanía. En una noción oscura que no es fácil de formular con precisión. Se distingue, además, la soberanía en el Estado de la soberanía del Estado, sirviendo sólo esta última para definirlo.

Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 29, indica que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

En un primer plano, *“la soberanía radica en la facultad de legislar, sin que otro poder pueda determinar el contenido de las normas, constituye una instancia última de decisión, que no es absoluta ni ilimitada y, más allá de los factores reales de poder existentes en la comunidad, el legislador tendrá que respetar el derecho internacional, los derechos humanos y la igualdad jurídica de los Estados”*¹⁸. En un segundo plano, *“el aspecto exterior del concepto de soberanía descansa en el principio de igualdad de todos los Estados, en virtud de que uno no puede someter a su jurisdicción a ninguno otro.”*¹⁹

El concepto de soberanía ha ido evolucionando de acuerdo al tiempo y espacio, con el derecho internacional, la primacía de los derechos humanos, la economía en diversos países, así como el desarrollo de la globalización, entre otros. El derecho internacional dejó de circunscribirse sólo a los Estados para abarcar también a los individuos. Se suman el gran número de tratados internacionales en diversas materias; y el fenómeno social de la globalización son circunstancias que han impactado la idea de la soberanía. De estos fenómenos sociales el de mayor trascendencia es la globalización, fenómeno que ha afectado

¹⁸ CARPIZO, Jorge, *“Algunas reflexiones constitucionales”*, S.N.E., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2004, pág. 142.

¹⁹ *Ídem.*

los controles tradicionales que el Estado tenía sobre las acciones realizadas en su territorio, propiciando la asociación entre algunos Estados que necesitan cumplir con sus obligaciones. No obstante, la soberanía, aún para la globalización, juega un papel muy importante, toda vez que el Estado es el punto de referencia donde se definen los supuestos reguladores de la vida social, así como donde se definen y expresan democráticamente los principios valorativos de convivencia, entre otros, los derechos humanos.²⁰

Independientemente de lo anterior, el artículo 41 Constitucional refiere que el supremo poder se diversifica primeramente en el poder federal y el estadual. La forma de identificar las atribuciones de cada poder se encuentran establecidas en el artículo 124 de la Carta Magna, al indicar que las facultades que no estén expresamente concedidas a la Federación se entienden reservadas a los Estados. Es así como el artículo 73 Constitucional, que se refiere a las facultades expresas de la Federación (Congreso de la Unión) consagra facultades explícitas; no obstante, de su última fracción surgen las facultades implícitas, consistentes en que la Federación tiene facultades siempre y cuando entienda cuáles son las leyes necesarias y cuáles no, aunque no se hayan textualmente mencionado en la propia Constitución aquéllas que lo sean.

1.2.1. Gobierno.

Gobierno “es una forma de socializar el poder, en el sentido de convertirlo en un asunto de interés público y de necesidad ineluctable, que precisa de una voluntad que lo imponga, de ser el caso, coactivamente, con base en reglas admitidas por todos los integrantes de la sociedad, las cuales operan como sustituto del arbitrio de los gobernantes y como límite del poder que estos detentan”.²¹

²⁰ Cfr. CARPIZO, Jorge, “*Algunas reflexiones constitucionales*”, *Op. cit.*, p.p. 154–156.

²¹ COVIÁN ANDRADE, Miguel, *Op. cit.*, pág. 246.

El Título Tercero, Capítulo I, denominado “*De la División de Poderes*”, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 49, establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Estos poderes no podrán reunirse dos o más en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29 y salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, en ningún caso se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Al referimos al “Estado Federal” debemos atender al concepto de federación o federalismo, que significa unir, alianza o pacto, que no es cuestión de una unión política de entidades como personas morales (o de pactos y proyectos de estados en un pacto o proyecto nacional) sino de desagregación de la organización para la funcionalidad de ejercicio de la soberanía del pueblo. Que viene de un solo marco rector: el proyecto nacional al que deben sujetarse los proyectos locales.²²

De acuerdo con Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, “*es un sistema de organización política en el cual diversas entidades o grupos humanos dotados de personalidad jurídica y económica propia se asocian, sin perder su autonomía en lo que les es peculiar, para formar un solo Estado federal con el propósito de realizar en común los fines característicos de esta institución*”.²³ Asimismo, el citado Diccionario establece que el *Federalismo* es la doctrina que afirma la conveniencia política de que las distintas partes de territorio del Estado no sean gobernadas como un todo homogéneo, sino como entidades autónomas, de acuerdo con una coordinación fundada en un reparto racional de competencia.

²² Cfr. SALDAÑA HARLOW, Adalberto, citado por CASTRO Y CASTRO, Juventino V., “Los desconocidos Poderes Políticos en la Constitución”, Editorial Porrúa, México, 2005, pág. 5.

²³ DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael, citados en “Diccionario universal de términos parlamentarios”, p.p. 310–311, en : http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/f.pdf, página consultada el 2 de abril de 2008.

Moushkeli, refiere que *“al Estado Federal lo caracteriza una doble cara, pues puede considerarse como un Estado unitario o también como una agrupación federativa de colectividades inferiores, descentralizadas hasta el grado más alto, pero que toman parte en la formación de la voluntad del Estado”*.²⁴

Con la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, surgió el federalismo, como un pacto jurídico-político de las trece colonias para autogobernarse con libre identidad, independiente, con usos, costumbres y cultura propia; económicamente pretendieron administrar sus recursos. Conservaron su soberanía y crearon un poder supremo impartiendo facultades entre los estados y la Federación.²⁵

Igualmente, en México, durante el Porfiriato los problemas sociales que tuvieron su origen con el liberalismo social y la propia Revolución Mexicana, se agravaron, lo cual motivó la creación de la Constitución de 1917 y con ello al federalismo, la soberanía de los Estados y un poder superior. Juventino V. Castro y Castro, hace referencia a Jacinto Faya Viesca, quien lo explica de la forma siguiente: *“Al ejercer el Estado el poder político en la totalidad de su área geográfica se enfrenta ante dos opciones: gobernar desde el centro para todo el territorio como si se tratara de un espacio político indivisible, soslayando la heterogeneidad y la diversidad, o bien pretender una estructura política nacional a través del reconocimiento de múltiples circunstancias territoriales; áreas con autonomía, con ordenamientos jurídicos locales y con pleno reconocimiento a lo plural, a lo diverso y a lo heterogéneo. Para que esta segunda opción sea plena, es indispensable que no se trate a las autonomías con subordinación al poder central pues entonces estaríamos en el caso de un estado unitario. La teoría jurídica del federalismo exige que esta subordinación no se dé, sino al contrario,*

²⁴ Moushkeli, citado por GAMIZ PARRAL, Máximo, *“Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas”*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Segunda edición, México, 2000. pág. 60.

²⁵ Cfr. Sin autor, *“Capítulo III. La administración pública”*, p.p. 54–55, en: http://www.catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledf/priego_s_g/capitulo3.pdf, consultada el 5 de abril de 2008.

*que existan circunstancias territoriales con ordenamientos jurídicos propios, autonomía y libertad de los Gobiernos locales”.*²⁶

Es importante tener presente el artículo 133 Constitucional respecto la Supremacía Constitucional y su relación con el artículo 41 de la misma Carta Magna, relativo al Pacto Federal, el cual se relaciona con el artículo 124 del mismo ordenamiento, sobre el surgimiento de la Federación a través de la integración de todos los Estados, mismos que establecerán las facultades de la misma conforme al Pacto Federal. No obstante, de la lectura del artículo 133 constitucional, los jueces de los Estados deben sujetarse a la Constitución, a las leyes del Congreso de la Unión y a los Tratados Internacionales debidamente ratificados por el Estado mexicano. Dicha invasión de esferas competenciales se da porque las leyes expedidas por el Congreso de la Unión y los Tratados, junto con la Constitución Local, cuentan con la misma jerarquía y, a su vez, cada una tiene definida su competencia en la propia Carta Magna.

Siguiendo el caso de mexicano, a la fecha, el federalismo más que una redistribución de competencias para un buen gobierno, ha contribuido a la centralización del gobierno, ineficacia e ineficiencia del apartado político gubernativo; lo que hace necesario una redistribución de responsabilidades, descentralizar funciones, los recursos fiscales y los programas públicos, implementar e idear políticas públicas y ordenamientos legales que limiten el centralismo para lograr un notable desarrollo económico y político.

Señalaremos ahora que el sector esencial de la defensa constitucional está integrado por un conjunto de instrumentos protectores que tienden a lograr la aplicación concreta y eficaz de los preceptos de dicha Carta Magna, que son de carácter político, económico, social y de técnica jurídica, canalizados por conducto de una norma de igual rango que, en su sentido material y formal, –donde se

²⁶ FAYA VIESCA, citado por CASTRO Y CASTRO, Juventino V., *“Los desconocidos Poderes Políticos en la Constitución”*, Editorial Porrúa, México, 2005, pág. 3.

muestra la necesidad de obtener su paulatina adaptación a los cambios de la realidad que marca la sociología política; y, desde el ángulo de la Constitución material, nos referimos a su transformación de acuerdo con las normas programáticas de la propia carta fundamental—, son dinámicas, por ese motivo, la defensa de la Constitución tiene por objeto el mantenimiento de las normas fundamentales, su evolución y su compenetración o adecuación con la realidad política. Lo anterior, para evitar que el documento escrito (el texto Constitucional) se convierta en una simple fórmula normal, teórica o semántica, de acuerdo con el pensamiento de Karl Loewenstein, citado por Héctor Fix—Zamudio,²⁷ que sólo resulta digno de tutelarse un ordenamiento con un grado razonable de eficacia y de proyección hacia el futuro y no un simple conjunto de manifestaciones declamatorias.

El primero de estos instrumentos se apoya en el principio, actualmente en crisis en su formulación original, de la división de poderes o *separación de poderes* (en sentido estricto de las funciones) y que constituyó el dogma del constitucionalismo clásico del siglo XIX. Dentro del ámbito de la *defensa constitucional* existen dos sectores: el primero contiene instrumentos inidentificables como *protectores de la Constitución* y, en un segundo plano, el aspecto procesal y que se puede agrupar bajo la denominación “*garantías constitucionales*”. Lo importante en la actualidad no consiste en la separación de las tres funciones esenciales del poder del Estado: administración, legislación y jurisdicción, sino el empleo de esta separación para encomendar dichas funciones a diversos organismos con el objeto de evitar la concentración del poder, mediante su limitación y control recíproco.

Como lo menciona Fix-Zamudio: “*el principio tradicional de la separación tripartita ha sido objeto de grandes críticas por la doctrina constitucional de nuestros tiempos*”. “*Karl Loewenstein lo consideró como anticuado y por tanto*

²⁷ Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, “*Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*”, Segunda edición, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2001, pág. 259.

superado”,²⁸ los juristas socialistas le niegan toda validez, ellos consideran que la concentración del poder recae en el órgano legislativo y que los restantes organismos sólo cuentan con facultades por él delegadas, por tanto, también dependen del mismo. De igual forma, Raymundo Gil Rendón²⁹ lo concibe como “*el dogma de la Santísima Trinidad, o sea, la teoría tradicional de la división del poder de Aristóteles, Montesquieu, John Locke, etc.*”

En realidad, lo que ha ocurrido es que el *dogma trinitario* de tres funciones distintas y un solo poder verdadero se ha ido superando y volviéndose más complejo en nuestra época, al agregarse nuevos elementos y formas de limitación del poder.

*“No puede afirmarse que el mantenimiento y la funcionalidad jurídico política de la división de poderes carezca de significación, sino que simplemente han modificado su sentido, en cuanto tienen la función de contribuir a la racionalidad del Estado democrático, introduciendo factores de diferenciación y articulación en el ejercicio del poder político por las fuerzas sociales, y de obligar a los grupos políticamente dominantes a adaptar el contenido de su voluntad a un sistema de formas y de competencias, objetivando así el ejercicio del poder.”*³⁰

Por lo que hace a la estructura del Estado mexicano, el federalismo, no se refiere a la unión política de entidades vistas como personas morales, o de pactos y proyectos de estación en un pacto nacional, sino de desagregación de la organización administrativa para un mejor ejercicio de la soberanía del pueblo, que tienen un mismo fin, el proyecto nacional, al que deben sujetarse los proyectos locales, constituyendo así una concepción socio-política-jurídica-administrativa de la soberanía popular y del mandato público, como forma de autogobierno de

²⁸ Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, “*Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*”, Segunda edición, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2001, pág. 262.

²⁹ GIL RENDON, Raymundo, “*¿Qué son los órganos constitucionales autónomos?*”, Revista Derecho y Cultura, Barra Nacional de Abogados, México, 2000-2001, p.p. 11-15, en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derycul/cont/2/ref/ref2.pdf>, consultada el 8 de marzo de 2007.

³⁰ GARCÍA PELAYO, citado por FIX-ZAMUDIO, Héctor, “*Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*”, Segunda edición, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2001, pág. 262.

división de poderes, según la agregación y organización regional de la sociedad y su correspondiente desagregación de la organización político-administrativa.³¹

a) Ejecutivo.

Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.”

La función del ejecutivo en México es de duración limitada y existe una rotación del ejercicio del poder público a fin de evitar extralimitaciones en el ejercicio de la función pública por parte del titular, mismos que tienden a reducirse, siempre dentro de los límites racionales, especialmente en cuanto a los titulares del órgano ejecutivo y legislativo, miembros del poder Judicial que deben tener una permanencia más amplia.

b) Legislativo.

Se ejerce a través de diversos controles constitucionales, restricciones establecidas como controles *intraorgánicos* o autocontroles. Donde además su integración y duración en el cargo es perteneciente a la señalada por la división temporal. Los artículos 50 y 51 de la Constitución Mexicana fundamentan la existencia de este órgano de autocontrol, bajo la estructura siguiente:

Artículo 50. El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

Artículo 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.

³¹ Cfr. CASTRO Y CASTRO, Juventino V., *Op. cit.*, pág. 5.

La Constitución recoge también la limitación temporal para este órgano de poder por lo que se introdujo el principio de “*no reelección absoluta*” para el Presidente de la República y los Gobernadores de los Estados.

c) Judicial.

Al describir esta función, debemos enunciar que nuestra forma de gobierno encuadra en la teoría de la división decisoria, entre el *poder del Estado*, donde la concentración del poder de decisión se deposita en varios sectores que conforman un solo órgano (gobierno, asamblea, tribunales), lo que Duverger ha calificado como *poder tribunicio*.

El artículo 94 de la Constitucional fundamenta:

Artículo 94. *Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.*

1.2.2. Nación.

Abordando la cuestión en términos de sociología o de las múltiples aproximaciones de la ciencia política, la “nación” es todo lo que uno quiere que sea y el concepto es aplicable a todo tipo de grupo humano, por muy difíciles que sean de trazar sus perfiles. El concepto de nación varía, puede referirse a los individuos que integran un Estado; en la cual radica el poder soberano, se encuentra establecida en un territorio y su vida en sociedad se rige por normas de derecho que son implementadas por un gobierno.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 2, refiere que *la Nación Mexicana es única e indivisible, tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al*

iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

El preámbulo de la Constitución de 1917 establece que la “nación mexicana” es la que, “en uso de su soberanía”, constituye al Estado mexicano, al establecer en su artículo 39 que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Para el sentido común, el territorio, es la porción de la tierra sobre la que están implantados los hombres que componen una colectividad, los cuales constituyen así una población, donde la colectividad es un sistema de interacciones. Por lo tanto, el territorio corresponde a la zona geográfica donde se desarrollan las interacciones en cuestión y no puede asignársele fronteras precisas, porque cada hombre está implicado en una multitud de sistemas de interacciones cuyos territorios no coinciden, lo que hace difícil aislar las poblaciones unas de otras, puesto que cada una de ellas está establecida en un territorio preciso.

Los conjuntos sociales las naciones, sociedades globales, están implantadas sobre una porción de tierra delimitada por fronteras precisas, reconocidas por otras naciones. Las regiones, las provincias, los municipios corresponden a divisiones del territorio nacional. Las asociaciones, sindicatos los partidos políticos, actúan en el marco de aquél y se constituyen ellos mismos en subgrupos locales. Si bien ciertos grupos afirman una vocación universal, están de facto implantados sobre un territorio determinado.

La diferencia fundamental entre el sentido común y el concepto dado por los sociólogos consiste en que, para éste último, el territorio es una representación colectiva, un fenómeno cultural y a este aspecto le da tanta o más importancia que

a su consideración como elemento material. Siendo el territorio una de las bases materiales fundamentales en las interacciones humanas, es menester conceputar o definir al “*territorio como elemento material*”³², que parte de la idea que se hace del territorio (como representación colectiva, como elemento cultural), que constituye al territorio como medio ambiente material, como “cosa”.

La sociología define al “*territorio como elemento material*”, como el espacio donde se desarrollan los sistemas de interacciones, la población está constituida por un conjunto de individuos definido por caracteres materiales. Uno de estos criterios está generalmente constituido por la implantación sobre un territorio determinado. La definición varía en los detalles, según cada tipo de población estudiada: como el nacimiento en el territorio, la residencia actual de una cierta duración, la vinculación administrativa, etcétera.

La población se define por un carácter común a un conjunto de hombres que desarrolla entre ellos una solidaridad que engendra interacciones, no olvidándose dos cosas, una que estriba en que las relaciones de este género siguen siendo ocasionales y restringidas y no constituyen en general un sistema. Otra es que no existe más que el criterio de población establecido correspondiente a una línea divisoria bastante clara en el sistema cultural y las representaciones colectivas; mujeres, estudiantes.

El concepto de población puede ayudar, desde diversos puntos de vista, a analizar las colectividades definidas como sistema de interacciones. Es posible delimitar la población de una colectividad, que está constituida por el conjunto de la gente que participa en su sistema de interacciones. Para las sociedades globales, la población comprende a todos los hombres asentados sobre un territorio. Para los grupos, la población corresponde a aquellos hombres establecidos en su área territorial que se vinculan al sistema de interacciones que

³² DUVERGER, Maurice, “*Sociología de la Política*”. *Elementos de ciencia política*, Trad., Antonio Monrreal, José Acosta y Eliseo Aja, Primera reimpresión, Editorial Ariel, México, 1983, pág. 72.

ellos constituyen. Lo esencial es no atenerse a criterios formales, oficiales, que no abarcan todas las interacciones dependientes del sistema.

1.3. Integración.

1.3.1. Noción.

El vocabulario filosófico de Lalande define la integración como “*el establecimiento de una independencia más estrecha entre las partes de un ser vivo o entre los miembros de una sociedad*”³³. La integración es la evolución de la sociedad a una comunidad armoniosa. Para unificar una sociedad se debe poner fin a las conflictos y producir el desarrollo de las solidaridades.³⁴

1.3.2. Desarrollo.

En ese orden de ideas, la solidaridad resulta ser el principio de la vida comunitaria, donde cada uno tiene necesidad de otros, de intercambios mutuos. Maurice Duverger, cita a Durkheim, quien veía en la división de trabajo la fuente de un primer tipo de solidaridades. Poco desarrolladas en las economías cerradas primitivas, crecen a medida que aumenta la especialización de las actividades de cada uno y del crecimiento necesario de los intercambios que son su consecuencia.³⁵ No obstante, esta solidaridad continúa siendo puramente material en una economía capitalista y no se refleja, porque en este tipo de sociedades la actividad de cada persona está condicionada únicamente por su interés privado, egoísta. En cada una de las actividades que las personas realizan dentro de una sociedad no está implícito el ánimo de servir, de coadyuvar en la integración y, por ende, el desarrollo de la sociedad, sino sólo un interés particular por sobresalir de ese universo y obtener un grado de poder y dominio sobre el resto de las personas que, si bien pueden reconocer de éste cierta dependencia o necesidad por su

³³ LALANDE, André, “*Vocabulario técnico y crítico de la filosofía*”, en www.filosofia.org/enc/index.htm, consultada el 6 de mayo de 2007.

³⁴ Cfr. DUVERGER, Maurice, “*Introducción a la Política*”, Editorial Ariel, México, 1968, pág. 205.

³⁵ DUVERGER, Maurice, “*Sociología Política*”, *Op. cit.*, pág. 267.

actividad, solamente a fin de que a través de ese intercambio pueda obtener el mayor provecho que es el fin de su actividad.

Para obtener una integración, se debe lograr la transformación radical de esas relaciones de intercambio, en el sentido de que una solidaridad lleve implícita la noción de servicio social, que debe sustituir a la de interés personal. Este interés personal es sólo un elemento, entre otros, que debe existir en el desarrollo de la actividad de los ciudadanos y no el elemento fundamental. El problema de la sustitución es mantener la idea de interés personal por el del servicio social.

De acuerdo a lo citado por Duverger, Durkheim pensaba que la segunda fuente de la solidaridad es la semejanza. Varios son los factores que hacen que toda sociedad descansa en ésta; como lo son la lengua, la religión, las costumbres, los mitos y creencias, el sistema de valores y para generalizar, la cultura, que son fundamentales en ellas. El desarrollo de las solidaridades se basa en la necesidad de intercambios mutuos, *“es en la interacción en las sociedades humanas, donde cada uno encuentre el total desenvolvimiento de su ser bajo mecanismos altruistas. Es a través de la sociedad como el hombre recibe los progresos realizados por los que le han precedido, todos los logros de la civilización desde sus orígenes descansan únicamente en la sociedad, que en cierta medida, juega el papel conservatorio de la civilización; asegura la transmisión de lo que se conserva, por medio de la educación. Esta solidaridad de las generaciones presentes con respecto a las generaciones pasadas es fundamental. Si se rompiera el vínculo desaparecería toda civilización.”*³⁶

El Estado y, en general, el poder político, desempeñan un papel muy importante en la integración, las nociones clásicas del poder encarnado en la justicia, el poder ordenador del bien común, del poder realizador del interés general, expresan esta situación y, por otra parte, la exageran, puesto que la integración a través del poder es en parte ilusoria.

³⁶ DUVERGER, Maurice, *“Sociología Política”, Op. cit.*, p.p. 267–269.

1.4. Medios políticos.

La integración social depende del progreso técnico. Por ello, este desarrollo está muy de la mano con el fenómeno de la globalidad, que es una realidad que replantea los fundamentos económicos, políticos, jurídicos, culturales de la modernidad (s. XIX y XX), *“toda vez que el signo de la globalización es el choque de civilizaciones, que no implica un conflicto; se caracteriza por la creciente internacionalización o regionalización de las acciones y efectos que todavía no son globales pero sí al menos parciales, ya sea entre naciones o regiones”*.³⁷

Dentro de este marco hay que analizar si es menester abandonar este tipo de Sociología y pasar a una Sociología de la Globalización, que apunta a espacios sociales transnacionales y el espacio transfronterizo del Sistema Mundial Capitalista, en el cual existen dos mundos en la política mundial, por un lado el Estado y gobiernos estatales y, por otro lado, el mundo de los nuevos actores mundiales, por ejemplo, los movimientos feministas. La globalización ha afectado los controles tradicionales que el Estado tenía sobre las acciones realizadas en su territorio, desde el punto de vista económico el estado nacional se enfrenta al poder de las empresas transnacionales.³⁸

“Algunos Estados deciden que necesitan asociarse para poder cumplir con sus responsabilidades y ser competitivos económicamente a nivel internacional. La Unión Europea es el mejor ejemplo de la tendencia a la eliminación de fronteras internas, y a la regionalización de aspectos concernientes a la justicia”.³⁹

La principal características de la Globalización es la creación de grandes redes; es la dialéctica a la sociedad mundial. En este proceso de globalización hay también una revalorización de las culturas locales a la presencia de terceras culturas.

³⁷ DIAZ MÜLLER, Luis T., *“El mito del desarrollo y las transiciones a la democracia. Terceras jornadas sobre globalización y derechos humanos”*. S.N.E., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2006, p.p. 203 y 204.

³⁸ Cfr. CARPIZO, Jorge, *Op. cit.*, pág. 152.

³⁹ *Ibidem*, pág. 153.

Como ha quedado plasmado en párrafos anteriores, dentro de toda sociedad existen pequeños grupos que detentan el poder, una élite a la cual se le puede definir como personas capaces, en virtud de sus posiciones estratégicas, en organizaciones poderosas, de afectar los resultados políticos nacionales y regular sustancialmente. Las élites son el grupo decisorio de una sociedad. Los gobernados, coloquialmente llamados “masas”, gracias al fenómeno de la globalización, son dominados por la manipulación.

La globalización no ha dado lugar a una mayor universalidad, sino a una mayor desigualdad, por los factores económicos que a través de cierta injerencia política gana fuerza en la toma de decisiones de los grupos con mayor poder, lo que deja ver que el carácter *antisoberano* de la globalización, junto con el proceso de descentralización, tiende a una mayor pérdida de entidad soberana, se respeta no la voluntad, como tal, de los gobernados sino que dichas élites manipulan los intereses de la sociedad para convertirlos en intereses propios.

Las decisiones políticas de esas élites imponen intereses políticos, el gobierno democrático en el Estado constitucional de Derecho termina desvirtuándose y la única garantía para los gobernados es el refuerzo de los derechos y prerrogativas de la Constitución, la *“democracia participativa, mediante la promoción de la participación del mayor número de los ciudadanos en los procesos de decisión, en el reconocimiento de una mayor implicación de la sociedad civil en los asuntos públicos, en la línea ya abierta, por ejemplo, por las organizaciones no gubernamentales en la procura de una concepción más solidaria ante la globalización”*.⁴⁰

⁴⁰ DUVERGER, Maurice, *“Sociología Política”*, Op. cit., México, 1983, p.p. 223–248.

1.5. Autonomía.

1.5.1. Concepto.

Establece el *Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua* que autonomía es la *"Potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios".*⁴¹ La autonomía es concebida en términos generales como la facultad de darse leyes, al ser aplicada al orden público adquiere un significado especial: se refiere a la facultad que tiene el pueblo para darse leyes a sí mismo, o sea, de gobernarse al mismo, con independencia de gobiernos extranjeros.

Juventino V. Castro y Castro⁴², realiza algunas reflexiones respecto a este concepto, de los cuales, enunciaremos los siguientes:

Del jurista Héctor González:

"autonomía deriva de la letra griega autos, sí mismo, y de nomos, ley. Es la facultad de darse leyes así mismo". "Autonomía política se concibe como la independencia total de un Estado o como descentralización del poder político en los municipios, regiones o entidades federativas, en este último caso la autonomía regional queda subordinada a la soberanía total del Estado".

Asimismo, el autor proporciona el ejemplo de los organismos públicos autónomos como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México, el Instituto Federal Electoral, de los cuales sólo hace referencia a las características que de autonomía que sin definirla nos proporciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴¹ <http://busconrae.es/drael/>, página consultada el 7 de mayo de 2007.

⁴² CASTRO Y CASTRO, Juventino V., *Op. cit.*, p.p. 25–27.

En la doctrina del derecho administrativo, la autonomía administrativa se utiliza para definir la posición de los municipios frente a los gobiernos de los Estados o para la que guardan frente a los órganos de la administración centralizada los órganos descentralizados por servicio. Aunque la autonomía de los municipios siempre se ha visto y propuesto como absoluta y, en cambio, la de los organismos descentralizados como una autonomía que no rompe sus lazos en forma total con la administración centralizada, por ello no se les califican como autónomos.

En términos generales, una manifestación de la autonomía administrativa se da en la descentralización administrativa, y ésta existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado, o que es de interés público. A los organismos descentralizados, regulados por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, les reconoce dicho ordenamiento autonomía de gestión (artículo 11 de la ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de agosto de 2006).

En la realidad administrativa del Estado mexicano, la regla general es la existencia en los organismos descentralizados de una autonomía relativa. Sin embargo, existen instituciones cuyo rango de autonomía es más enfática, como es el caso de las universidades autónomas por Ley, así como los órganos constitucionales autónomos: Banco de México e Instituto Federal Electoral, casos en los cuales el régimen constitucional y legislativo coloca a estas instituciones en una posición extrema de autonomía en comparación con las demás entidades de carácter federal.

La evolución jurídico-política que han tenido algunas instituciones, han generado no solamente mayor autonomía de gobierno –al interior–, sino que

también, consolidaron su posición respecto de la administración pública centralizada, e incluso respecto del titular del Poder Ejecutivo. Un ejemplo lo son el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Distrito Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y sus homólogos a nivel local, a los cuales no le resulta aplicable el régimen de entidades paraestatales, debido a que su régimen de gobierno autónomo proviene de un estatus constitucional, que coloca a dichas instituciones fuera de la órbita de diversos aspectos de control por parte de la administración pública centralizada que solamente son aplicables al sector paraestatal.

A pesar de que la naturaleza jurídica de dichos organismos se traduce en la también ya enfatizada autonomía, hay quien exige, inclusive, mayor grado en su autonomía, a tal punto que se ha llegado a sostener la necesidad de que los recursos se les otorguen directamente por el órgano legislativo correspondiente, sin injerencia alguna del Ejecutivo.

Son órganos constitucionales autónomos aquellos que *“de manera fundamental e inmediata, se establecen en la Constitución y que no se adscriben expresamente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado. Su función en Europa es controlar o equilibrar a los poderes tradicionales por la fuerte presencia que en ellos, así como en el gobierno o en los parlamentos, tienen los partidos, esto es, despartidocratizan el funcionamiento del Estado. Son generalmente órganos técnicos que dejan de lado los intereses partidistas o coyunturales; para su buen funcionamiento, no sólo deben ser intérpretes de los poderes tradicionales, sino de los partidos políticos o de otros grupos o factores reales de poder. Se consideran órganos de equilibrio constitucional y político, los parámetros bajo los cuales desempeñan su función preservan tanto la organización como el funcionamiento constitucional; por lo tanto, son órganos de defensa constitucional y, por ende, de la democracia.”*⁴³

⁴³ HERNÁNDEZ, María del Pilar, *“Autonomía de los órganos electorales”*, Revista Jurídica, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, número 1, en: <http://juridicas.unam.mx/publica/rev/refjud/cont/1/rjf/rjf9.htm>, consultada el 2 de junio de 2008.

La aparición de las entidades denominados “organismos constitucionales autónomos”, lleva a formularnos las interrogantes siguientes: *¿Qué características debe poseer un órgano para ser considerado “autónomo”?* Al respecto, Jaime Cárdenas García, en su obra: “Los organismos constitucionales autónomos, *‘Antología de Derechos constitucional’*”, cita a García Pelayo, quien sugiere algunas características de estos órganos, a saber: 1. La inmediatez, estos órganos deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; 2. La esencialidad, son necesarios para el Estado constitucional del Derecho; 3. La paridad de rango, dado que mantienen con los otros órganos y poderes relaciones de coordinación y nunca de subordinación; y 4. La autonomía orgánica, funcional y, en ocasiones, presupuestaria.⁴⁴

Ahora bien, para referirnos a órganos constitucionales autónomos se exige que sea una disposición constitucional la que determine las bases sobre las cuales debe otorgársele dicha autonomía y desde sus inicios ha sido caracterizado por ser limitada, la integración y el estatuto de sus titulares son a través de procedimientos establecidos por el poder legislativo con mayorías calificadas. Vale la pena mencionar que dichas instituciones han pretendido que se les conceda un procedimiento de reforma constitucional, que sería la única forma por la que dejarían de existir, más reforzado que el procedimiento de reforma constitucional ordinario, lo cual, sin duda, sobre pasa los límites constitucionales establecidos en el artículo 102 Apartado B.

En México, la autonomía política en sentido estricto surge como característica del régimen federal. El artículo 40 de la Constitución establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal; compuesta de estados libres y soberanos en su régimen interior pero unidos en una Federación, en los términos de la propia Carta Magna. Al referirse a Estados libres y soberanos, en cuanto su régimen interior, la

⁴⁴ GARCÍA PELAYO, citado por HERNÁNDEZ, María del Pilar, *Op. cit.*

Constitución sanciona una específica autonomía regional; la del Estado miembro o federado que goza de autonomía constitucional, tiene la facultad de darse a revisar su propia Constitución.

Es por ello que estos organismos pueden clasificarse como órganos constitucionales autónomos y órganos no constitucionalmente autónomos, porque fueron creados no por la forma de organización del Estado, como gobierno, sino por Ley expedida por el órgano legislativo y aunque pueden expedir su Reglamento interno no pueden contravenir los límites constitucionales ni legales.

1.5.2. La administración pública y los organismos descentralizados.

En términos generales, la doctrina considera que existen tres formas de organización de la administración pública: *“La centralización administrativa, la cual existe cuando los órganos de gobierno se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide del jefe supremo de la Administración Pública”*.⁴⁵ La desconcentración administrativa, que consiste en *“la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia a favor de órganos que le están jerárquicamente subordinados”*.⁴⁶ Finalmente, la descentralización administrativa, que tiene lugar *“cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración Central.”*⁴⁷

De la clasificación que antecede se desprende que, si bien la descentralización administrativa no tiene una relación directa con la administración centralizada, existe un vínculo con los órganos centralizados. La descentralización administrativa se clasifica a su vez, de la siguiente forma:

⁴⁵ FRAGA, Gabino, *“Derecho Administrativo”*, Cuadragésima tercera edición, Editorial Porrúa, México, 2003, pág. 165.

⁴⁶ *Ídem.*

⁴⁷ *Ídem.*

1. Territorial, por ejemplo, la relativa a los servicios públicos municipales u órganos políticos–administrativos regionales.
2. Técnica o por servicio, que se apoya en el manejo técnico, científico y autónomo de los servicios públicos.

La descentralización administrativa es la forma de organización jurídica de un ente público, que tiene una personalidad con competencia territorial, o bien, administra asuntos específicos con determinada autonomía o independencia, sin dejar de formar parte del Estado–Gobierno, el cual no prescinde de su poder regulador y de tutela.⁴⁸

El maestro Acosta Romero considera que, en estricto sentido, *“la descentralización administrativa existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado, o que es de interés público.”*⁴⁹ Por su parte, Serra Rojas señala que los organismos descentralizados gozan de una cierta autonomía orgánica y financiera, por lo que no se encuentran ligados a la estructura del poder central.⁵⁰

De las premisas anteriores tenemos que los organismos descentralizados son entidades creadas por Ley o por Decreto del Ejecutivo, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios; su objeto es muy variable por ejemplo: la realización de actividades estratégicas o prioritarias del Estado; la prestación de servicios públicos; la administración y explotación de determinados bienes del dominio público o privado del Estado; la distribución de productos y servicios de

⁴⁸ Cfr. SERRA ROJAS, Andrés, *“Derecho Administrativo, Primer Curso”*, Vigésima sexta edición, Editorial Porrúa, México, 2006, p.p. 526.

⁴⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel, *“Teoría General del Derecho Administrativo”*, Editorial Porrúa, Decimocuarta edición, México, 1999, pág. 484.

⁵⁰ Cfr. SERRA ROJAS, Andrés, *Op. cit.*, pág. 524.

primera necesidad; la obtención o aplicación de recursos para fines de atención o seguridad social, entre otros.⁵¹

Rafael Martínez Morales, señala que entre las características atribuidas a los organismos descentralizados, en términos generales, se encuentran las siguientes:

1. *“Son creados por un acto legislativo o por decreto del Ejecutivo.*
2. *Tienen un régimen jurídico propio.*
3. *Tienen personalidad jurídica propia.*
4. *Denominación.*
5. *Tienen órganos de dirección, administración y representación.*
6. *Cuentan con una estructura administrativa interna.*
7. *Cuentan con patrimonio propio.*
8. *Tienen una finalidad específica.*
9. *Gozan de autonomía jerárquica con respecto a los órganos centrales, por el hecho de poseer un autogobierno.*
10. *Existe un control o tutela por parte del Estado, sobre su actuación, salvo determinadas excepciones, por ejemplo, la Universidad Nacional Autónoma de México.”*⁵²

1.5.3. Ámbito espacial de validez de la norma jurídica de las entidades autónomas: Federal, del Distrito Federal, Estados y Municipios.

“La República Mexicana se constituye como un Estado federal, existe un orden peculiar de las fuentes del Derecho, en tanto otorga a los entes federados un espacio constitucionalmente garantizado de autonomía normativa, diferenciado del perteneciente a la Federación. El federalismo supone el reconocimiento de la

⁵¹ Cfr. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel, *“Compendio de Derecho Administrativo–Primer Curso”*, Editorial Porrúa, Cuarta edición, México, 2000, p.p. 139 y 140.

⁵² MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *“Derecho Administrativo 1er y 2º Cursos”*, Cuarta edición, Editorial Oxford University Press, México, 2000, pág. 144.

existencia de fuerzas distintas del poder central, que tienen su propia sustantividad y que en esa virtud reclaman un campo propio de acción y gobernabilidad, con la posibilidad de crear por sí mismos normas jurídicas propias, sin ningún tipo de injerencia política en la toma de decisiones. Aún así, el federalismo no es reducible a una noción puramente jurídica, sino que se basa en una forma especial de entender la Sociología Política al interior del Estado, la cual sobrepasa la estructura del Derecho Constitucional.”⁵³

García Pelayo “afirma que el federalismo responde, entre otras, a las tres necesidades siguientes:

a) *A la de organizar política y racionalmente grandes espacios geográficos, incorporando relaciones de uniformidad entre sus distintas unidades, suprimiendo las relaciones de subordinación empleadas en los imperios y colonias de los siglos pasados.*

b) *A la de integrar unidades relativamente autónomas en una entidad superior, salvaguardando sus peculiaridades culturales propias.*

c) *A la necesidad de dividir el poder para salvaguardar la libertad. Tal como sucede con la división del ejercicio de los poderes en función legislativa, ejecutiva y judicial, también se puede hacer una división "territorial" del poder, que se implementa, como aquí se trata de explicar, a través de una partición funcional y competencial, que diferencia los ámbitos posibles de actuación de cada nivel de gobierno.”⁵⁴*

⁵³ CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, *“El estado federal en la Constitución Mexicana: una introducción a su problemática”*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, número 91, en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/91/art/art4.htm>, consultada el 2 de junio de 2008.

⁵⁴ GARCÍA PELAYO, Manuel, citado por CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, *“El estado federal en la Constitución Mexicana: una introducción a su problemática”*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, número 91, en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/91/art/art4.htm>, página consultada el 2 de junio de 2008.

Como regla general, todo precepto de derecho pertenece a un orden normativo dependiendo de la posibilidad de referir directa o indirectamente y mediata o inmediatamente a otra u otras de superior jerarquía, pero siempre subordinados a la Carta Magna. Las normas jurídicas sólo se aplicarán en el territorio del que constituyen un sistema jurídico. En caso de que dos o más Estados adopten normas que regulen situaciones jurídicas comunes, existe la posibilidad de que –sin violentar la soberanía– las normas nacionales se apliquen en territorio extranjero y que las extranjeras tengan aplicación en el territorio nacional.

El ámbito espacial de validez es la porción del espacio en que un precepto es aplicable. Los preceptos del Derecho pueden ser: generales o locales, donde los primeros son los vigentes en todo el territorio del Estado y los segundos de aplicación en una parte del mismo.

Aplicando el citado criterio al Derecho mexicano, existen tres categorías de leyes: federales, locales (estatales y del Distrito Federal) y municipales. Esta clasificación se basa en los preceptos de la Constitución a la soberanía nacional y la forma de gobierno. Por lo general, las leyes federales o nacionales solamente tiene eficacia dentro del territorio del Estado que la dictó, por lo que se aplicarán, generalmente, a todos los estantes no de una extensión geográfica determinada sino dentro del límite espacial de la soberanía de un Estado. Lo anterior, se ilustra en el cuadro siguiente:

ÁMBITO	PRINCIPIO(S)	EXCEPCIÓN (es)
Espacial de validez	<p>Las leyes no obligan más allá del territorio del Estado que las dictó.</p> <p>Aspecto positivo: la ley es aplicable a todos los habitantes de un país.</p> <p>Aspecto negativo: la ley no se aplica a nadie fuera de dicho territorio.</p>	<p>Principio de personalidad de la ley: Por la fidelidad de los ciudadanos para el Estado del que son nacionales.</p> <p>Principio real: Para la determinación de la legislación aplicable, se atiende a la nacionalidad del bien jurídico lesionado. Lo mismo sucede con respecto a la nacionalidad de buques y aeronaves fuera del territorio de soberanía de cualquier Estado en que se cometa un delito.</p>

Temporal de validez	Irretroactividad de las leyes: Las acciones ilícitas serán sancionadas por la ley vigente al momento de ser cometidas.	Retroactividad de la ley: Si posteriormente a la ejecución de un delito la ley penal sufre una reforma o surge una nueva ley, es posible que se aplique a los hechos anteriores, siempre que beneficie al indiciado, procesado, inculcado o reo.
Material de validez	Los Estados federados convienen en que la Federación determine de manera taxativa las acciones que serán sancionadas por las leyes federales, y cuáles les reserva para sancionarlas conforme a las leyes locales.	
Personal de validez	Ninguna condición personal puede oponerse a la aplicación indistinta de las leyes.	Sólo por pertenecer a ciertos órganos del Estado, se establece la necesidad de un procedimiento especial para la aplicación de la ley penal, pero no deja de aplicarse.

Los artículos 73 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos enumeran normas que atribuyen competencia a la federación. En cuanto a la competencia material, el sistema federal crea una doble pirámide normativa entre la Federación y el ámbito local, respecto a la primera, la "*pirámide federal*", que se refiere a las materias enumeradas en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incluyendo las facultades implícitas; y, la "*pirámide local*", compuesta por las materias no atribuidas constitucionalmente a la Federación.⁵⁵

*"Las facultades implícitas 'son las que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos poderes federales, como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas'; su función va en relación directa con las facultades explícitas. Entre unas y otras siempre debe existir relación, pues las implícitas no funcionan de manera autónoma."*⁵⁶

Las facultades que no están expresamente concedidas a los poderes federales, se encuentran reservadas a los Estados, mismas que deben complementarse con otras normas de carácter negativo u omisión, que prohíben a

⁵⁵ Cfr. CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, *Op. cit.*

⁵⁶ SCHMILL, Ulises, citado por CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, *Op. cit.*

la Federación o a los Estados regular ciertas materias, constituyendo limitaciones materiales a las facultades legislativas enunciadas en los artículos mencionados.

De producirse una colisión normativa, entraremos al supuesto de una inconstitucionalidad competencial (que no se aplica a los casos de coincidencia o concurrencia material), en todo caso no se aplicará el criterio de la norma superior (*lex superior derogat inferiori*) o el de prioridad temporal (*lex posterior derogat priori*) sino el de competencia orgánica, donde alguna de las normas aparentemente colisionadas se habrían dictado sin tener facultades constitucionales para ello.⁵⁷ Supuesto en que una de las dos esferas tendría que ser subsanada, a través del juicio de amparo o de las controversias constitucionales del artículo 105, fracción I.

En todo caso, basta que exista una norma que invada otra competencia para que se produzca la inconstitucionalidad, sin que sea necesaria que la norma cuyo ámbito de competencia se invade, sea expedida por el órgano constitucionalmente competente. La Constitución mexicana prevé, en determinadas materias, una concurrencia entre las autoridades federales y las estatales; facultades coincidentes o concurrentes, en los casos siguientes:

“...

- a) *Cuando exista simultaneidad reguladora absoluta, coexisten indistintamente leyes federales y locales en una misma materia.*
- b) *Que sea sólo parcial, en tanto la Constitución asigne algunos aspectos de una materia a la Federación y otros a las entidades federativas. El caso de la salud, en la que la Federación puede legislar sobre "salubridad general" (artículo 73, fracción XVI) y los estados sobre "salubridad local" y de las vías de comunicación (artículo 73, fracción XVII), en el que la Federación legisla sobre vías generales de comunicación y las entidades federativas sobre vías locales.*

⁵⁷ Cfr. CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, *Op. cit.*

- c) *Que sea la Federación, a través del Congreso de la Unión, la que regule una materia y las entidades federativas, así como los municipios, se ajusten a lo dispuesto por la legislación federal.*⁵⁸

Los conflictos que se susciten entre el derecho federal y el local, en los casos de concurrencia absoluta o en aquellas controversias en las que la legislación federal sirva de base para el desarrollo de normas locales, prevalecerán las normas federales. De no presentarse algún conflicto normativo entre los tribunales federales y locales, éstos aplicarán las normas que traten sobre las mismas materias, respetando siempre su ámbito territorial de validez. En caso de que el Congreso de la Unión quien establezca las bases de una determinada materia y las entidades federativas las desarrollen, aunque por razones distintas, debe imperar el Derecho federal; donde la legislación federal actúa como norma sobre la producción jurídica de la legislación local, al haber dejado la Constitución, libertad al legislador federal para configurar la concurrencia entre los distintos niveles de gobierno.⁵⁹ Un Estado democrático de derecho se caracteriza por el respeto a la legalidad, existe un rango, fuerza y valor de la ley, basados en el ámbito de validez.

*“Democracia quiere decir poder popular, las democracias deben ser lo que dice la palabra: sistemas y regímenes políticos en los que el pueblo manda. Quiere decir que el poder es legítimo sólo cuando su investidura viene de abajo, sólo si emana de la voluntad popular.”*⁶⁰ Es un régimen de Derecho dentro del cual se estructuran y funcionan las instituciones de gobierno del Estado, es una forma de gobierno organizada por la Constitución, a la que además están sujetos el poder público del Estado y las funciones en que se desenvuelve. La supeditación de Derecho al derecho del poder público se expresa en el principio de juridicidad que comprende el de constitucionalidad y legalidad, obedeciendo a la

⁵⁸ CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, *Op. cit.*

⁵⁹ *Cfr.* CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, *Op. cit.*

⁶⁰ SARTORI, Giovanni, *“¿Qué es la democracia?”*, Trad. Miguel Ángel González, Editorial Taurus, México, 2003, p.p. 33,34 y 47.

supremacía.⁶¹ Así, los conceptos de democracia y justicia son pensar en una dinámica colectiva de autodeterminación y, por tanto, la construcción y/o reconstrucción del orden social en cierto sentido y bajo el marco de ciertos valores, en cuyo caso adquieren particular relevancia los procesos mediante los cuales se busca acceder a ese orden social y las instituciones; y, por ende, aquéllas que no son encargadas del ejercicio del poder o de establecer los medios para acceder a él, sino a organismos que se encargan de vigilar su funcionamiento con apego al orden jurídico existente.

El caso del Distrito Federal es distinto al de las entidades federativas. Antes de la reforma de 1993 todo lo relativo al Distrito Federal era competencia del Congreso de la Unión, que funcionó como órgano legislativo local; con dicha reforma la Constitución creó un órgano representativo propio, alterando el reparto de competencias hasta entonces vigente, mismo que fue reformado de nuevo en 1996. El artículo 122 Constitucional, Base Primera, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enlista diversas materias sobre las que puede legislar la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Las que no se encuentran expresamente establecidas, son competencia del Congreso de la Unión, como órgano productor de legislación local⁶². Las entidades federativas que integran la República Mexicana, tienen la misma competencia autónoma, compuesta por facultades y atribuciones que se pueden agrupar de la siguiente manera:

- autónoma constitucional y legislativa
- autónoma política
- autónoma gubernativa y hacendaria
- autónoma representativa

⁶¹ Cfr. MADRAZO, Jorge, "Las nuevas bases constitucionales y legales del Sistema Jurídico Mexicano", Editorial Porrúa. México, 1987. p.p. 392-393.

⁶² Cfr. CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, *Op. cit.*

La primera se refiere al conjunto de las leyes que no son competencia de la Federación y que, por lo tanto, implícitamente lo son de la entidad federativa. La segunda, a la elección de los poderes ejecutivo y legislativo locales, por medio del voto popular directo de los ciudadanos de cada entidad, sin la interferencia de los poderes federales, ni de los de otra entidad. La tercera, de las funciones de gobierno y administración en la entidad, así como a la obtención, uso y destino de sus recursos públicos, cuyos diversos procesos deben llevarse a cabo, sin injerencia de ningún otro poder federal o local.

Por último, la autonomía representativa se refiere a la presencia que debe existir en el seno de los poderes federales, de representantes de las entidades federativas encargados de aprobar decisiones que adoptan los poderes del Estado, las cuales afectan a toda la Federación y, por lo tanto, a cada una de sus partes (por ejemplo los tratados internacionales, ratificados por el Senado, compuesto por legisladores de cada entidad, que en teoría velan por sus intereses).

La Constitución es una forma jurídica, es el conjunto de decisiones políticas fundamentales que definen el ser o modo de ser del Estado, las cuales son dotadas de obligatoriedad por normas jurídicas que las expresan formalmente. Las entidades federativas, en tanto partes de un estado federal, no toman sus propias decisiones políticas fundamentales, lo que equivale a que no se constituyen como Estados, porque forman parte, previamente, de la Constitución Federal. Para decidir su ser o modo de ser, un Estado debe ser soberano, para que, en uso de su soberanía, adopte las decisiones sobre su forma, gobierno y demás elementos constitutivos y, al hacerlo, precisamente se dé una Constitución.

La Constitución de cada entidad federativa está expresada normativamente en toda la Constitución Federal y, específicamente, en los artículos 40, 41, 116 y 133. La mayoría de estos preceptos y varios más determinan la primacía del orden federal y particularmente de la Constitución del Estado sobre las normas internas

de la entidad, pero concretamente el artículo 116 fija la organización y la estructura de los poderes públicos de las entidades federativas. No pueden regular materias que no les estén encomendadas por la Carta Magna y siempre que las normas que emitan las entidades, no contradigan las disposiciones de ésta. Es por ello que a través de este tipo de Estado se obliga a las partes integrantes de la Federación a sujetarse a la forma de gobierno federal y a adoptar la distribución de competencias, como sistema de organización de sus poderes constituidos.

Relacionado al concepto de autonomía al de soberanía tenemos que la autonomía puede darse por grados o y a diferentes niveles: en el municipio, en la región, en el Estado miembro o en la entidad federativa, en el Estado en general. La soberanía en cambio es la potestad suprema dentro del Estado, de decidir en última instancia de todo lo que corresponde al bien público con la coacción física. Implica una superioridad respecto de otros poderes internos subordinados, en sentido propio, la soberanía.

En la antigüedad, el mundo occidental concibió a la autonomía como aquellas ciudades o comunidades que no estaban sometidas a ningún poder extranjero y que aún cuando eran conquistados podía seguir aplicando sus leyes y costumbres en su gobierno interior. En la actualidad, la autonomía política se concibe de diversas maneras: o como la independencia total de un Estado (lato sensu) o en la descentralización del poder político, en los municipios o regiones o entidades federativas (autonomía en sentido estricto). En este caso, la autonomía regional queda subordinada a la soberanía total del Estado. Esta soberanía, con las limitaciones que impone a lo autónomo, constituye el elemento heterónimo en las decisiones regionales.

1.6. Derechos Humanos y Garantías Individuales.

Los derechos humanos son el fruto de distintos movimientos sociales que se generaron alrededor del mundo, en los siglos XVIII y XIX, los cuales dieron origen a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 y su Protocolo Adicional fue firmado en París el 20 de marzo de 1952; y la Carta Social Europea, entró en vigor el 26 de enero de 1965.

El catedrático de la Universidad Central de Venezuela y ex Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Pedro Nikken, considera que los derechos humanos son *"la dignidad de la persona frente al Estado, es decir, el poder público debe ejercerse al servicio del ser humano, no puede ser empleado ilícitamente para ofender atributos inherentes a la persona y debe ser vehículo para que ella pueda vivir en sociedad en condiciones cónsonas con la misma dignidad que le es consustancial"*.⁶³

En el plano internacional, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en Francia, ha sido considerada como el primer catálogo de derechos humanos con presencia y carácter universal, que además reitera la igualdad y libertad jurídica del hombre. Establece además la soberanía de la nación y la legalidad, al otorgarle una función especial al Estado, la cual consiste en proteger los derechos del hombre en el orden jurídico interno. Asimismo, la Asamblea General de las Naciones Unidas, emitió la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el 10 de diciembre de 1948, cuya finalidad era asegurar el respeto universal a los derechos del hombre y establecer mecanismos efectivos

⁶³ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Inducción al Programa de Capacitación y Formación Profesional, Curso del Servicio Profesional en Derechos Humanos, México, 2005, pág. 130.

para su real, efectiva y eficaz protección. Estos son sólo algunos de los documentos internacionales en relación a los derechos del hombre, porque es a través de su reconocimiento que se incluye en distintas constituciones la protección, garantía y respeto de estos derechos.

Por otra parte, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en el artículo 4 de su Reglamento Interno, define a los derechos humanos como *"aquellos derechos que son inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir con la dignidad que corresponde a toda persona, reconocidos en: la Constitución, como garantías individuales y sociales, en las leyes secundarias y reglamentarias que de ella emanen; la Declaración Universal de Derechos Humanos; los Tratados suscritos por la o el Presidente de la República, aprobados por el Senado, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos"*.

De igual forma, el Lic. Alberto del Castillo del Valle, menciona que los derechos del hombre *"son el conjunto de privilegios y prerrogativas de las cuales goza cualquier ser humano por el hecho de ser hombre, relativas a su vida, libertad, seguridad, propiedad, dignidad e integridad corporal y moral, que deben ser reconocidos, protegidos, respetados y observados por el Estado y sus autoridades para la realización del individuo como persona, y sin los cuales se perderá la calidad humana"*.⁶⁴

Para el doctor y catedrático, Carlos Quintana Roldán, los derechos humanos son *"el conjunto de garantías que establecen los ordenamientos legales nacionales e internacionales con objeto de proteger frente al poder público los derechos fundamentales de los seres humanos, en cuanto a su dignidad y el*

⁶⁴ DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, *"La Defensa Jurídica de la Constitución en México"*, Tercera edición, Editorial Grupo Herrero, Educación Cumorah A.C., México, 2004, pág. 385.

*respeto que merecen por el mero hecho de pertenecer a la especie humana.*⁶⁵

La importancia de los derechos humanos radica en la dignidad y en el valor de la persona humana; el desarrollo de la misma depende del reconocimiento y ejercicio de sus derechos. Cada uno de los derechos que se les reconoce a los individuos merece igual respeto y cualquier agravio por parte del Estado debe ser sancionado.

“Los derechos humanos tienen algunas otras características, las cuales se describen a continuación:

- 1. Versan sobre bienes de fundamental importancia para sus titulares, es decir, para todos los seres humanos.*
- 2. Son derechos morales que se poseen sólo por la razón de ser un individuo humano.*
- 3. Por pertenecer estos derechos al hombre, éstos poseen igualdad para ejercitarlos.*
- 4. Se tiene el principio de inviolabilidad de la persona, que prohíbe imponer sacrificios a un individuo sólo en razón de que ello beneficia a otros individuos.*
- 5. Se tiene autonomía de la persona, en la cual se asigna un valor intrínseco a la persecución de planes de vida e ideales de excelencia.*
- 6. Se otorga dignidad a la persona.*⁶⁶

El Dr. Jorge Carpizo, Ombudsman de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1990, considera que los derechos humanos evolucionan conforme a la época, son de orden progresivo y que en la actualidad las teorías modernas agregan las características siguientes:

⁶⁵ QUINTANA ROLDAN, Carlos E., *“Los derechos humanos en la teoría jurídica contemporánea”*, Segunda edición, Editorial Porrúa, México, 2001, pág. 21.

⁶⁶ SANTIAGO NINO, Carlos, *“Ética y Derechos Humanos. Un ensayo de fundamentación”*, Editorial Ariel, Barcelona, 1989, p.p. 41–48.

1. Son progresivos. Concretan las exigencias de la dignidad humana en cada momento histórico.
2. Son internacionales. Esta característica se refleja en la firma y ratificación de los distintos tratados, convenios, protocolos y/o pactos internacionales que se han firmado y ratificado en la comunidad internacional.
3. Ponen límite al ejercicio del poder. Nadie puede lícitamente invadir la esfera de los derechos humanos de un individuo con el afán de cercenarlos; todo esto a través de los distintos ordenamientos jurídicos nacionales que regulan la materia para proteger a las personas frente al poder público.⁶⁷

Algunos otros autores refieren las características siguientes:

1. *“Son inherentes: privilegios fundamentales que el hombre posee por el hecho de serlo, por su propia naturaleza y dignidad. Son derechos que le son inherentes y que, lejos de nacer de una concesión de la sociedad política, han de ser por ésta consagrados y garantizados”.*⁶⁸
2. *“Son derechos inalienables, que pertenecen a todo ser humano en cuanto tal, independientemente de su reconocimiento por el Estado. La comprensión y el alcance de cada uno de tales derechos dependen de la idea que cada persona tenga o se haga sobre la esencia del ser humano.”*⁶⁹
3. *“Son absolutos en cuanto son inherentes a la propia naturaleza humana, y así nadie puede ser privado de ellos. Empero, son relativos en cuanto pueden ser limitados, con la exclusiva finalidad de que se respeten los derechos de otras personas y las ‘justas exigencias del orden’ en un*

⁶⁷ Cfr. CARPIZO, Jorge, *“Derechos Humanos y Ombudsman”*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1993, p.p. 77–86.

⁶⁸ HERNÁNDEZ, María Teresa y FUENTES, Delia, citadas por GARCÍA, Rubén, *“Concepto de Derechos Humanos”*, en: http://www.uacm.edu.mx/dip_edu_dh/Presentación_Rubén_García_sobre_Concepto_de_DH.ppt., página consultada el 02 de octubre de 2008.

⁶⁹ OETREICH, Gerhard y SOMMERMANN, Karl-Peter, citados por GARCÍA, Rubén, *“Concepto de Derechos Humanos”*, *Op. cit.*

sistema y en una sociedad democráticos.”⁷⁰

De acuerdo a criterios adoptados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, éstos son:

1. *“Universales, ya que pertenecen a todos*
2. *Incondicionales, no pueden supeditarse más que a los derechos de los demás y a los justos intereses de la comunidad*
3. *Inalienables, ya que no pueden transferirse o perder a voluntad”⁷¹*

Para Miguel A. Contreras Nieto los elementos que caracterizan a los derechos humanos son:

1. *“Universalidad.*
2. *Inalienabilidad.*
3. *Indivisibilidad, ya que representan la integridad de un conjunto conformado históricamente.*
4. *Complementariedad, ya que cada uno de los grupos de derechos humanos es complemento de sus similares*
5. *Interdependencia, ya que poseen vínculos entre todos y cada uno de los derechos humanos.”⁷²*

Para Blanc Altemir, los derechos humanos son:

1. Universales. Se fundamentan en la dignidad de la persona, protegen a todos y a todas.
2. Integrales. El goce de cualquier derecho está vinculado a la observancia por parte del Estado de los demás derechos reconocidos.

⁷⁰ CARPIZO, Jorge, citado en: citados por GARCÍA, Rubén, *“Concepto de Derechos Humanos”, Op. cit.*

⁷¹ Comisión Nacional de los Derechos, citada por GARCÍA, Rubén, *“Concepto de Derechos Humanos”, Op. cit.*

⁷² CONTRERAS NIETO, Miguel Ángel, citado por GARCÍA, Rubén, *“Concepto de Derechos Humanos”, Op. cit.*

3. Indivisibles: Todos los derechos humanos poseen igual jerarquía e importancia a pesar de las distintas categorías.
4. Interdependencia Se interrelacionan.⁷³

Al respecto, mucho se habla de las generaciones de derechos humanos, que obedece a una clasificación de tipo periódica y es la siguiente:

“Primera generación: Surgen con la Revolución Francesa los llamados derechos civiles y políticos, se entienden que son obligaciones de no hacer, porque imponen al Estado el deber de respetarlos. (la vida, la libertad, la igualdad).

Segunda generación: Son los derechos colectivos, derechos sociales, económicos y culturales. México en la Constitución de 1917 los incluyó convirtiéndola en la primera constitución que, a nivel mundial los contenían. Estos derechos imponen al Estado una obligación de hacer o dar hasta el máximo de sus recursos, se satisfacen a través del tiempo. (Derecho a la salud, a un salario justo, de formar parte de la vida cultural).

Tercera generación: los derechos de los pueblos o de solidaridad. (Derecho a la paz, al desarrollo, al medio ambiente, a la coexistencia pacífica)”⁷⁴

Con los elementos citados anteriormente, concluimos que los derechos humanos son prerrogativos, personales e inalienables de tipo político, social, económico, civil y cultural, como base de la actuación humana con reconocimiento universal, cuya finalidad es regular los derechos del hombre para que éste pueda ejercitarlos sin afectar derechos de terceros.

⁷³ BLANC ALTEMIR, Antonio, *“Universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal en la protección internacional de los derechos humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal”*, Universitat de Lleida, Tecnos-ANUE, España, 2001, p.p. 13-35.

⁷⁴ AGUILAR CUEVAS, Magdalena, *“Las tres generaciones de derechos humanos”*, pág. 53, en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr20.pdf>, consultada el 27 de septiembre de 2008.

Consideramos arriesgado hacer una clasificación o categorización de los derechos humanos basada en generaciones, en virtud de que implicaría una pérdida de vigencia de aquellos que formaron parte de la primera y quedaron rebasados por los derechos que surgieron en la segunda generación, lo cual carece de todo fundamento. Es por ello, que nos quedamos con una clasificación basada en su contenido, en la progresividad que, ante todo, conlleva vigencia, integralidad e interdependencia.

- **Garantías Individuales.**

Las garantías individuales fueron integradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en un apartado que enlista 29 artículos de derechos personales, mediante los cuales, la ciudadanía los hace valer frente al poder del Estado, trazando los límites de actuación de éste frente a los particulares o, en su caso, exigir al Estado que actúe en determinada materia para que no se vulnere su derecho.

Guillermo Cabanellas establece que *“las garantías constitucionales o individuales son el conjunto de declaraciones, medios y recursos con que los textos constitucionales aseguran a todos los individuos o ciudadanos el disfrute y ejercicio de los derechos públicos y privados fundamentales que se les reconocen”*.⁷⁵

Los derechos humanos y las garantías individuales tienen un mismo objetivo, el cual es, proteger al individuo contra la injusticia y abuso de otro sujeto con o sin autoridad o simplemente de ejercer su derecho. Pero, a su vez, de igual forma encontramos diferencias entre ellas, tema que se desarrollará a continuación.

⁷⁵ CABANELLAS DE LAS CUEVAS, Guillermo, *“Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual”*, Tomo III, Vigésima primera edición, Editorial Heliasta, Argentina, 1989, pág. 462.

El vocablo "garantía" proviene del término anglosajón "waffanty", o "warantie", que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar. En sentido lato, "garantía" significa: aseguramiento o afianzamiento, pudiendo denotar protección, respaldo y/o defensa.⁷⁶

Guillermo Cabanellas considera a las garantías individuales (o constitucionales) como el *"conjunto de declaraciones, medios y recursos con que los textos constitucionales aseguran a todos los individuos o ciudadanos el disfrute y ejercicio de los derechos públicos y privados fundamentales que se les reconocen. Configuran inspiraciones de un orden jurídico superior y estable que satisfaga los anhelos de una vida en paz, libre de abusos, o con expeditivo recurso contra ellos"*.⁷⁷ Para este autor, las garantías individuales tienen las siguientes características:

- Son constitucionales por insertarse en los textos de mayor jerarquía.
- En lo que se refiere a la declaración, estos derechos no son considerados posterior a su vigencia.
- Se conceden a favor de los habitantes de un Estado.
- Configuran inspiraciones de un orden jurídico superior.

El Doctor Ignacio Burgoa expresa que las características de las garantías individuales son:

- *"Que exista una relación jurídica de supra-subordinación entre el gobernado y el Estado y sus autoridades.*
- *Pertenece al Derecho público subjetivo que emana de dicha relación a favor del gobernado.*
- *Existe la relación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades, consistente en respetar el consabido derecho y en observar o cumplir las*

⁷⁶ Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *"Las Garantías Individuales"*, Vigésima quinta edición, Editorial Porrúa, México, 1993, pág. 161.

⁷⁷ CABANELLAS DE LAS CUEVAS, Guillermo, *Op. cit.*, pág. 462.

condiciones de seguridad jurídica del mismo objeto, son medios de salvaguarda de las prerrogativas fundamentales que el ser humano debe tener para el cabal desconocimiento de su personalidad frente al poder público.

- *Prevención y regulación de la citada relación por la Ley Fundamental.”⁷⁸*

Son elementos que *"equivalen a la consagración jurídico-positiva, en el sentido de investirlos de obligatoriedad e imperatividad para atribuirles respetabilidad por parte de las autoridades estatales y del Estado".⁷⁹* En otras palabras, las garantías individuales se caracterizan por estar incorporadas en los textos constitucionales vigentes de un Estado, reglamentadas en una ley secundaria y construyen así un orden jurídico, cuyas características se enlistan a continuación⁸⁰:

1. Son derechos, establecidos en la Constitución y en las leyes de un país determinado.
2. Deben ser reconocidos y garantizados por el Estado.
3. Tienen un mecanismo efectivo de protección, que por lo regular es la instancia jurisdiccional, por ejemplo, el Juicio de Amparo.
4. Son derechos no absolutos, por ser posible privar al sujeto de forma temporal de sus derechos, bajo la reglamentación del artículo 29 de la Constitución.
5. Tienen destinatario y/o beneficiaria determinado.
6. Son proclamativas, por crear una relación directa con instituciones jurisdiccionales.
7. Se requiere de una ley especial que la regule.

En muchas ocasiones confundimos a los derechos humanos con las

⁷⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *"Las Garantías Individuales"*, Vigésima quinta edición, Editorial Porrúa, México, 1993, pág. 187.

⁷⁹ *Ídem.*

⁸⁰ *Cfr.* BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Op. cit.*, p.p. 186–199.

garantías individuales o simplemente se utilizan como sinónimos, es un uso recurrente que podemos ver en algún texto o en alguna cátedra impartida dentro de los salones de clase.

Por su parte, el Lic. Carlos R. Terrazas, manifiesta que *“las garantías individuales se consideran como elementos jurídicos que se traducen en medios de salvaguarda de las prerrogativas fundamentales que el ser humano debe tener para el cabal desenvolvimiento de su personalidad frente al poder público”*.⁸¹ La garantía es el objeto, en tanto los derechos humanos es la materia garantizada.

En el mismo sentido, el Dr. Ignacio Burgoa establece que *“no pueden identificarse las garantías individuales con los derechos del hombre o el derecho del gobernado, pues no es lo mismo el elemento que garantiza (garantía) a la materia garantizada (derechos humanos)”*.⁸²

Lo anteriormente expuesto, puede ilustrarse en el cuadro comparativo siguiente:

GARANTÍAS INDIVIDUALES	DERECHOS HUMANOS
<p>1. Es posible privar al sujeto de forma excepcional o temporal de sus derechos, con la condición que establezca la propia Constitución, las cuales son:</p> <p>a. cuando lo exija la seguridad nacional del Estado, (en casos de invasión, perturbación grave a la paz pública).</p> <p>b. Por causas de notoria e inminente gravedad para el orden público (positivismo).</p> <p>c. El titular del Ejecutivo, con aprobación de su gabinete y con aprobación del Congreso de la Unión.</p> <p>d. En su caso, se suspenderán en todo el país o en lugar y tiempo determinado, es decir, se suspenderán de forma temporal y territorial.</p>	<p>1. Son innatos, son consubstanciales con la naturaleza humana, no es posible privar al individuo de sus derechos ni de forma excepcional.</p>

⁸¹ TERRAZAS R., Carlos, *“Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México”*, S.N.E., Editorial Porrúa, México, 1993, pág. 35.

⁸² BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Op. cit.*, pág. 179.

GARANTÍAS INDIVIDUALES	DERECHOS HUMANOS
<p>e. Sólo se dejan de observar las garantías que fueran obstáculo.</p> <p>f. Se suspenderán de forma general.</p>	
<p>2. Tienen destinatarios y/o beneficiarios determinados.</p>	<p>2. Son generales, no siempre tienen destinatarios y/o beneficiarios determinados.</p>
<p>3. Persiguen valores personales ético-morales.</p>	<p>3. Persiguen valores transpersonales, se extienden a todo ente jurídico porque pertenecen tanto derechos personales como los colectivos o sociales.</p>
<p>4. Su fuente de creación es nacional. Cada nación o Estado establece la norma jurídica para que sus habitantes la respeten.</p>	<p>4. Su fuente de creación es natural y positiva preponderantemente en el ámbito internacional a través de los tratados, convenios, jurisprudencia y la costumbre internacional.</p>
<p>5. Protegen derechos personales.</p>	<p>5. Protegen derechos personales, colectivos y difusos.</p>
<p>6. Su protección es materialmente jurisdiccional. Los medios de defensa son procesos y procedimientos nacionales como:</p> <p>a. El Juicio de Amparo.</p> <p>b. Los Juicios, Civiles, Penales, Laborales, Fiscales, Mercantiles, Administrativos, etc.</p>	<p>6. Tienen medios jurídicos que aseguran su efectivo cumplimiento mediante la vía jurisdiccional y no jurisdiccional, esta última representada por órganos y organismos nacionales e internacionales como:</p> <p>a. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos.</p> <p>b. Las comisiones estatales de derechos humanos.</p> <p>c. La Organización de las Naciones Unidas.</p> <p>d. Los sistemas de protección de los derechos humanos regionales formados por: la Organización de los Estados Americanos, –OEA-, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Sistema Regional Europeo, Defensor del Pueblo de la Unión Europea, Tribunal Europeo de Derechos del Hombre y el Sistema Regional de Protección de los Derechos Humanos de África.</p> <p>e. Distintos Institutos encargados de investigar la materia, uno de ellos es el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, entre otros.</p> <p>f. Las comisiones de derechos humanos estatales contra las legislaturas locales y la Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, podrán interponer acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes</p>

GARANTÍAS INDIVIDUALES	DERECHOS HUMANOS
	expedidas.
7. En caso de controversia internacional, ésta se resuelve mediante el Derecho Internacional Privado.	7. Cuando se presenta algún conflicto la materia se puede solucionar mediante el Derecho Internacional Privado y el Derecho Internacional Público.
8. Son expresados en la Constitución, dentro del Título Primero, Capítulo I, denominado de las Garantías Individuales.	8. Estos derechos pueden o no estar expresados en las Constituciones Políticas, bastan con que estén en los tratados, convenios, y/o declaraciones internacionales suscritas y ratificadas por el Estado, de acuerdo a lo establecido en los artículos 76, fracción I y 133, de la Constitución. 9.
9. Es proclamativa, crea una relación directa con instituciones jurisdiccionales.	10. Son declarativos, recogen y formulan previas relaciones indirectas con la autoridad jurisdiccional.
10. Tiene un sentido retrospectivo, por hacerlo hacia el pasado, de acuerdo al artículo 14 de la Carta Magna que establece la retroactividad en beneficio del hombre.	11. Tiene un sentido prospectivo, por mirar hacia el futuro.
11. Estudia las regularidades en cuanto a tendencias y/o factores de cambio dentro de la sociedad.	12. Estudia las irregularidades y factores dentro de cada sistema jurídico para proponer o presionar a que se realicen las modificaciones necesarias para que se subsanen las arbitrariedades.

En lo particular, las garantías individuales establecidas en la Carta Magna difieren de los derechos humanos por distintas razones, en virtud de que aquéllas son prerrogativas, el Estado crea y formula instrumentos para proteger los derechos de sus habitantes y, por su parte, los derechos humanos son aquéllos que los individuos gozan por el sólo hecho de ser considerado persona, y que la positivización de estos derechos no exime al Estado en su deber de respetarlos.

Capítulo 2. Los Derechos Humanos. Su origen, evolución y su organización administrativa en México.

Los derechos humanos son la base, fundamento y fin del Derecho Constitucional y del Internacional. La estructura jurídico-política de cada Estado tiene que estar al servicio de ellos, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. En el interior del Estado existen diversos organismos y corporaciones muy poderosas, políticamente irresponsables, ante los cuales el ciudadano se encuentra indefenso.

2.1. Comisiones y corporaciones administrativas autónomas.

La legislación administrativa mexicana desde el siglo antepasado empleó el término "*Comisión*" y lo hizo para referirse a ciertos organismos centralizados menores en materia administrativa. El auge de las "*Comisiones*" en los Estados Unidos de Norteamérica determinó que los juristas y legisladores trasplantaran esas instituciones creadas unas para la época de paz y otras para la época de guerra, con su diversa naturaleza jurídica. De este modo, las incorporaron al Derecho Administrativo, sin subordinarse estrictamente a sus tradiciones y a sus propias estructuras.

Bajo este principio, nos referiremos a la "*Comisión*" como una forma de organización administrativa, como "*un conjunto de personas encargadas legalmente de realizar determinadas actividades que corresponden al Estado, asumiendo las diversas formas centralizadas, desconcentradas o descentralizadas. La Comisión es una entidad política y se sitúa dentro de la actividad general del Estado, con sus elementos peculiares o sea; un régimen jurídico general, una actividad específica, personalidad jurídica, patrimonio propio.*"⁸³

⁸³ SERRA ROJAS, Andrés, *Op. cit.*, pág. 795.

En sus inicios, a las comisiones gubernamentales en México se les objetó de anticonstitucionales, repitiéndose todos los argumentos que se esgrimían en contra de los organismos descentralizados, desde luego, olvidándose que no todas las comisiones habían sido organizadas bajo la forma descentralizada. La argumentación inicial partía del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pensándose que no podía haber otros organismos que las Secretarías, los Departamentos de Estado y que los que se crearon rompían esta armonía Constitucional.

Tanto en México, como en los Estados Unidos de Norteamérica, las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados y la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución mexicana, indica que el Congreso Federal puede expedir las leyes que sean necesarias para hacer efectivas dichas facultades, así como aquellas que sean concedidas por dicha Constitución a los poderes de la unión.

El régimen de las comisiones en México ha tenido, en algunos casos, un éxito relativo, las leyes que crearon las primeras comisiones se vieron obligadas a numerosas reformas legales, porque su régimen jurídico dejaba mucho que desear. En otros casos, lo que se quiso crear fue un régimen descentralizado, sin que en muchos casos se hubiere alcanzado esta finalidad. Algunas de dichas instituciones obedecen más a razones de carácter político que económico y las que se encuentran en una situación intermedia pronto tendrán, al finalizar sus construcciones, que adoptar otras formas administrativas.

Todas las formas descentralizadas actualmente vigentes en nuestro país, desde las principales como la Universidad Nacional Autónoma de México, Petróleos Mexicanos, Seguro Social, Ferrocarriles Nacionales y otras más, demandan nuevas medidas de organización y control del poder público, por lo cual se expidió la Ley para el control por parte del gobierno, federal, de los

organismos descentralizados y empresas de participación estatal, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1970 abrogada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada el 29 de diciembre de 1976.

2.2. Órganos constitucionales autónomos.

Un importante antecedente del tema que nos ocupa se encuentra en la teoría de Montesquieu respecto de la división de poderes, la que obedeció a la necesidad de limitar el poder omnímodo de los reyes. El actual régimen político conserva la esencia de este pensamiento.

“Aunque tienen su origen en el siglo XIX, se desarrollan en el siglo XX, principalmente en los países europeos; el más importante ha sido el Tribunal Constitucional y tienen por finalidad controlar los poderes tradicionales por la fuerte presencia que en ellos, en el gobierno o en el parlamento, tienen los partidos políticos”,⁸⁴ las organizaciones empresariales, transnacionales, medios de comunicación y demás, a consecuencia de la globalización.

En términos generales se trata de instituciones de carácter técnico de control, son apartidistas; para el eficaz cumplimiento de sus fines deben ser independientes de los poderes tradicionales, de los partidos o de otros grupos o factores reales de poder; de equilibrio constitucional y político; sus criterios de actuación no pasan por los intereses inmediatos del momento, sino que preservan la organización y el funcionamiento constitucional.⁸⁵

En México, a partir de la reforma Constitucional de 1992 aparecieron organismos que se presuponen autónomos e independientes, de creación

⁸⁴ CÁRDENAS, Jaime, citado por LÓPEZ ACOSTA, Santiago, *“Control legal y constitucional de los actos administrativos del poder público”*, pág. 547, en <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1784/32.pdf>. Página consultada el 12 de septiembre de 2007.

⁸⁵ *Idem.*

constitucional, del cual se infiere cómo fue voluntad del Constituyente crear o sistematizar organismos autónomos e independientes de las instituciones de gobierno que pertenecen a alguno de los poderes u órganos que integran las tradicionales ramas del poder público.

Dichas instituciones gozan de un grado de autonomía que sólo se ve limitada por la Carta Superior. Abordaremos a continuación el estudio de tales instituciones u organizaciones utilizando el Derecho comparado con el país de Colombia, en cuya Constitución se infiere la voluntad del Constituyente, al crear órganos con un grado de autonomía e independencia diferente de los que integran las tradicionales ramas de poder, para que cumplan otras funciones a cargo del Estado. La Constitución Política de Colombia, vigente a marzo de 2007, menciona de manera general, en el artículo 113, lo siguiente:

“Son Ramas del Poder Público, la Legislativa, la Ejecutiva y la Judicial. Además de los órganos que las integran, existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”.

Su competencia son las áreas sensibles vulnerables al abuso del poder público o, en algunos casos, de los principales sectores económicos de la comunidad, por lo que se exigen de estos organismos la imparcialidad en sus decisiones, apoliticidad en su órgano de dirección y decisión. En el caso del Derecho colombiano, se trata de una institución que depende de la función judicial, al prescribir que el Ministerio Público es ejercido por el Procurador General de la Nación y por el Defensor del Pueblo, otorgándole al ministerio público la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.⁸⁶

⁸⁶ Cfr. MELO SALCEDO, Ileana Marlitt, *“Los órganos autónomos e independientes”*, pág. 5, en http://usergioarboleda.edu.co/civilizar/revista5/IOS_ORGANOS_AUTONOMOS_E_INDEPENDIENTES.doc, página consultada el 9 de septiembre de 2007.

De acuerdo a la Ley 24 de 1992, publicada en el Diario Oficial No. 40.690, de 15 de diciembre de 1992, por la cual se establecen la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo; artículos 1, 2 y 40. Constitución Política de Colombia artículos 118, 277 y 282; la Defensoría del Pueblo de Colombia *“es un organismo que forma parte del Ministerio Público, ejerce sus funciones bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación”, “tiene autonomía administrativa”,* el Defensor del Pueblo se elige por la Cámara de Representantes de una terna elaborada por el Presidente de la República, cuenta con personalidad jurídica, es de derecho público, fue creada por disposición Constitucional y que expresamente forman parte de alguna de las tradicionales ramas del poder público.

En México el grado de autonomía que la propia Constitución otorga a este tipo de organismos es la misma a que se refiere la Constitución colombiana, y es la base con la que han justificado la no subordinación a alguno de los poderes de gobierno ni a las orientaciones, decisiones ni directrices de la alguna autoridad administrativa, no obstante, no están adscritos a la administración pública en términos de jerarquía pero sí implícitamente vinculados al órgano legislativo, pues como se verá más adelante, tanto la propia Constitución, la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la de los Estados y, en el caso particular, del Distrito Federal, la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y el Código Financiero local, establecen parámetros bajo los cuales, hace implícita la vinculación de estos organismos al poder legislativo. Lo anterior, aunado a que no por el hecho de gozar de autonomía de rango constitucional y tener funciones especializadas, debe desatender los principios generales de colaboración armónica que debe predicarse de tales órganos, así como de los que integran las ramas del poder público. Así, el artículo 209 de la Constitución Política Colombiana indica:

“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la

desconcentración de funciones”. “Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señala la ley”.

El constituyente mexicano de 1992, incorporó la existencia de organismos públicos protectores de derechos humanos y los ubicó en un apartado adicional al artículo 102 Constitucional, el cual se refiere al Ministerio Público. Se trata de instituciones de Estado, cuyos miembros que integran los órganos de dirección y decisión, son nombrados por el legislativo y por un período determinado, por ello, no puede considerárseles de libre nombramiento ni de remoción, pero sí vinculados al mismo, toda vez que éste es el límite impuesto por la Constitución Política y por su ley de creación.

Lo que resulta imprescindible aclarar es que en uno y cualquier Estado emergen problemas constitucionales y políticos por los que se toman decisiones políticas fundamentales o fundantes, que han violado el tipo de Estado y/o su forma de gobierno, aunque en su estructura organizacional no cambia, lo que hace reflexionar que el problema de fondo obedece a la falta de control y de satisfacción a las exigencias políticas, económicas y culturales de una sociedad, la que reclama que debe reestructurarse jurídica y orgánicamente el Estado.

En ese orden de ideas, para entender la naturaleza de dichos órganos o autoridades debe tenerse en cuenta el tipo de Estado y forma de gobierno, la cual, como se apreció en el Capítulo I, es federal tradicionalista, porque no es la distribución del poder lo que implica la tendencia hacia su descentralización territorial, sino las decisiones políticas fundamentales las que han establecido o vigorizado las entidades autónomas.

El contenido y alcance del concepto de “autonomía” varía de acuerdo al tipo de Estado. En el caso de Colombia, se han instituido en áreas económicas o sociales como la prestación de servicios públicos o la garantía y protección de los

derechos fundamentales. Sus funciones pueden ser de regulación, reglamentación, de gestión de determinados servicios públicos, de control o de defensa de los derechos fundamentales. Son entidades sin o con personería jurídica, de derecho público, creadas por la constitución o con sujeción a ella por la ley y no pertenecen a ninguna de las tradicionales ramas del poder público, no están adscritos a ninguna dependencia de la administración en términos de jerarquía. Sus miembros pueden ser nombrados por el ejecutivo, por determinado período.⁸⁷ Como se aprecia, estas son algunas coincidencias con los organismos autónomos, principalmente con los de derechos humanos, existentes en México.

La teoría de la separación de los poderes públicos expuesta por Locke y reiterada por Montesquieu, ha sido rebasada con la doctrina conforme a la cual, el poder es uno sólo, pero se distribuye para su ejercicio en órganos que se agrupan en ramas u organizaciones, los cuales tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de los fines del Estado. Al ser uno el “Estado soberano”, uno sólo es el poder, distribuido para efectos de su ejercicio en órganos que se agrupan en ramas o en organizaciones que pueden funcionar con autonomía e independencia de los anteriores.⁸⁸

La autonomía de los organismos constitucionales en México es administrativa y limitada, el legislador establece el régimen de regulación dentro del cual ejercerá funciones, en un inicio, (con la Dirección General de Derechos Humanos, desconcentrada de la Secretaría de Gobernación), el representante del ejecutivo, determinó su posición respecto de las políticas que habría de adoptar o tomar el órgano de regulación respectivo.

El término “*órganos constitucionales autónomos*” se refiere a aquellos órganos que no forman parte del Estado–Gobierno, no se les ha encomendado

⁸⁷ Cfr. MELO SALCEDO, Ileana Marlitt, “*Los órganos autónomos e independientes*”, pág. 5, en http://usergioarboleda.edu.co/civilizar/revista5/IOS_oRGANOS_AUToNOMOS_E_INDEPENDIENTES.doc, consultada el 9 de septiembre de 2007.

⁸⁸ *Ibidem*, pág. 20.

ninguna de las funciones específicas, como la creación de leyes, la impartición y administración de justicia, ni mucho menos se ha depositado en ellos la soberanía del pueblo para representarlos, sino que entendido el concepto de Estado–Nación, es un órgano de Estado creado por el constituyente y el adjetivo autonomía se desprende porque tiene la atribución de regular su régimen interior sin faltar a los principios y normas constitucionales.

2.3. Origen de las Comisiones de Derechos Humanos en México.

En todo Estado de Derecho, cualquiera que sea el país, los derechos humanos deben protegerse, respetarse, defenderse, investigarse y, en su caso, sancionarse con eficacia, si no, no puede válidamente consolidarse como tal. Las comisiones de derechos humanos deben buscar los mecanismos para que las normas Constitucionales, por sí o a través de leyes secundarias, se cumplan, convirtiéndose en un proceso de la realidad cotidiana, que los servidores públicos cumplan con sus atribuciones, obligaciones y competencias, respetando las libertades y prerrogativas de los gobernados. Motivo por el cual se establece que las comisiones de derechos humanos son organismos públicos creados para defender el Estado de Derecho, son instituciones de Estado y no de gobierno.

Para ofrecer una adecuada protección y defensa de los derechos humanos, es importante remitirnos a la historia constitucional para encontrar su origen. En principio, el origen de los derechos humanos lo constituye la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789.

“En México no fueron expresamente consignados en la Constitución de 1824, sin embargo, en algunas Constituciones de los Estados de la República se contemplaba la protección de los Derechos Humanos a través de las garantías individuales, como es el caso de la Constitución Yucateca de 1841, así como en

*las Constituciones de Jalisco y Oaxaca. Son las primeras declaraciones de Derechos Humanos de México, en tanto Estado independiente*⁸⁹.

No obstante, el artículo 25 del Acta de Reformas de la Constitución Federal de 1824, introdujo el término "*amparo*", como instrumento para el ejercicio y conservación de los derechos concedidos por la Carta Magna. Sin embargo, fue la Constitución del 5 de febrero de 1857, la que establece la protección de los derechos humanos a través del reconocimiento y tutela de las garantías individuales.

Así, la Constitución de 1824 no contenía un capítulo específico sobre derechos humanos, sin embargo, el artículo 5 del Acta de Reformas de 1847, señaló que para asegurar los derechos del hombre, una Ley vigilaría las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozarían los ciudadanos de la República, misma que establecería los medios de hacerlas efectivas.⁹⁰

A nivel internacional, es la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 el documento más importante en materia de derechos humanos; en el Derecho Positivo Mexicano, éstos son los reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales, suscritos y ratificados por México; donde es obligación tanto de los tribunales que forman el sistema jurisdiccional, como las comisiones estatales y nacional, que forman el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos velar por el respeto y protección de los mismos. Demuestra su eficacia en la forma tradicional de defensa jurídica, el juicio de amparo, y de la nueva fórmula de protección, mediante el funcionamiento del sistema no jurisdiccional de defensa de los derechos humanos.

El amparo es considerado como la institución procesal más importante de nuestro derecho positivo que sirvió como modelo de instrumento para garantizar

⁸⁹ CARPIZO, Jorge, "*La Constitución Mexicana de 1917*", Séptima edición, Editorial Porrúa. México, 1999, p.p. 147–148.

⁹⁰ Cfr. MADRAZO, Jorge, "*Derechos Humanos: El nuevo enfoque Mexicano*", Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pág. 34.

los derechos humanos establecidos en el orden jurídico nacional, contra leyes y actos de autoridad arbitrarios, siendo aquí precisamente donde coincide históricamente la figura del *juicio de amparo* con la figura y funciones del *ombudsman sueco*, principalmente en el "*Amparo Habeas Corpus*", que viene a culminar su avance con las últimas reformas a la *Ley de Amparo*. Porque, con las reformas de 1988, es posible reforzar la tutela de los derechos fundamentales consagrados en nuestra Carta Fundamental.

Con la compleja técnica del juicio de amparo y la concentración e incremento de asuntos que tenía que revisar la Suprema Corte respecto del control de la legalidad, fue imposible su atención en las cuestiones de constitucionalidad, entre ellas las relativas a la protección de los derechos humanos. Es esta la razón fundamental, por la que el Estado mexicano adoptó la figura del "*ombudsman*", como medio o instrumento de protección de los derechos humanos.

En la óptica de la Sociología Política, la razón principal de su existencia es que por sí misma resulta necesaria esta figura para proteger los derechos humanos, debido a que la actividad gubernamental ha crecido gravemente y, en consecuencia, las fricciones entre el gobierno y el gobernado se han multiplicado. Así, se ofrece la ventaja de tratarse de un órgano externo ajeno a ella. Frente al control parlamentario y tradicional, insuficiente para atender todos los casos, y afectado, además, por móviles políticos, presenta la objetividad y profesionalidad de su función. Frente al costoso, complicado y lento proceso judicial, ofrece un procedimiento ágil, gratuito, rápido y flexible.

Por lo antes expuesto, la adopción de la figura del ombudsman en México se justifica plenamente como un medio de control del poder y de la administración pública, debido a que algunos de los controles tradicionales se debilitan, por no cumplir cabalmente con esa finalidad y por la injerencia de nuevas fuerzas políticas, o porque surgen nuevas competencias y formas del poder. Es por ello

que los sistemas democráticos han concebido al *ombudsman* como instrumento controlador del poder y garantiza la vida, la libertad, la igualdad y la seguridad jurídica de las personas.

Las características primordiales del ombudsman son la autonomía, el valor civil, los conocimientos y ser, ante todo, un organismo técnico y no político. Asimismo, es un órgano de Estado, creado y reconocido expresamente por la Constitución para que cumpla funciones públicas, cuyas atribuciones están señaladas por su propia Ley y Reglamento Interno y expresamente no es ni forma parte de ningún órgano de gobierno. Su naturaleza es parecida a la de tribunales administrativos de última instancia, sus resoluciones no pueden ser recurridas, porque no tienen carácter vinculatorio sino de mera recomendación. Una regla de oro para el *ombudsman* es que no debe ni puede ser *amortiguador* de disputas políticas. Debe ser, –como en el caso de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, apolítico y apartidista, según lo dispuesto en el artículo 8, fracción V, de su Ley–, para evitar caer en controversias de carácter político, si cayera en ellas, poco sería lo que podría aportar al país y mucho perdería, debido a que el ombudsman debe ser imparcial, y la sociedad debe estar segura de que sus recomendaciones son objetivas e imparciales. Además, debe contar con instrumentos procesales flexibles y antiburocráticos, para combatir la arbitrariedad e impunidad.

En el caso mexicano, han aparecido instituciones que no se encuentran en el concepto tradicional de los llamados tres poderes: por ejemplo, el Instituto Federal Electoral y, aunque no como autoridad, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Sin embargo, se trata de instituciones constitucionales que no tienen nexos de dependencia o subordinación con relación a alguno de los tres órganos de poder, no obstante su existencia, se adecua a los propósitos y fines de una actualización constitucional. En cuanto al calificativo de autonomía, podría considerarse un proceso de "*descentralización política*", entendida ésta en tres órdenes, a saber: territorial, profesional y nacional o ética. En el primer caso, se

encuentra el Estado federal y los municipios; en el segundo, todas las asociaciones y corporaciones o gremios de cierta profesión o industriales, donde también se encuentran los sindicatos; y, en el tercer caso, los grupos denominados nacionales.

Algunos autores, como Amorth distinguen entre "*descentralización burocrática o administrativa*" y autárquica: en el primer caso, se transfieren poderes discrecionales de los órganos centralizados a otros órganos descentralizados; y, en el segundo caso, se transmiten funciones públicas⁹¹, como es el caso de fomentar una cultura de los derechos humanos en el ámbito nacional por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el ámbito local por parte de las comisiones estatales, así como proteger los derechos humanos de acuerdo a sus competencias. Ahora bien, por tratarse de una función de Estado y no de gobierno, se calificó como organismo autónomo pero este concepto se restringe sólo con relación a las entidades que forman parte de la administración pública, es decir, que no forman parte de ella y el examen de la legalidad, aplicada por organismos de derechos humanos, con un grado apropiado de autonomía e independencia, es la respuesta moderna a las demandas que requiere y exige la sociedad civil, para atender las necesidades y obligaciones del Estado y para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones del gobierno.

2.4. Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Como se revisó anteriormente, en 1989, dentro de la Secretaría de Gobernación, se creó la Dirección General de Derechos Humanos y el 6 de junio de 1990 nació por decreto presidencial una institución denominada Comisión Nacional de Derechos Humanos, constituyéndose como un organismo desconcentrado de dicha Secretaría. En enero de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la adición al artículo 102, Apartado B, de la Constitución

⁹¹ Cfr. AMORTH, A., citado por FERRANDO BADIA, J., "*El Estado regional como realidad jurídica independiente*", p.p. 85-86, en http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/2/REP_129-130_077.pdf, consultada el 13 de enero de 2007.

General de la República, conforme a la cual, posteriormente, el 29 de junio de 1992, se publicó la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, otorgándole el carácter de “*organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios*”, por lo que se revistió de plena autonomía técnica, operativa y financiera, sin que estuviera sujeta a la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Estaba integrada por un Consejo, un Presidente, un Secretario Ejecutivo, hasta cinco Visitadores Generales y los Visitadores Adjuntos; así como el personal profesional, técnico y administrativo necesario para el desempeño de sus funciones. Dicha Comisión elaboraba su propio presupuesto y lo presentaba directamente ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El 12 de noviembre de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el cual desarrolló el contenido de la Ley. Cabe señalar que dicho ordenamiento entró en vigor el 12 de diciembre del mismo año.

Finalmente, por medio de una reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999, dicho organismo nacional se constituyó como una institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria, modificándose la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos por la de Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Esta reforma constituye un gran avance en la función del ombudsman en México, le permite cumplir con su función de proteger y defender los derechos humanos de todos los mexicanos.

Este organismo es de jurisdicción federal y actúa en segunda instancia por lo que respecta a los recursos de queja e impugnación enderezados en contra de las comisiones estatales. Así, se distinguen tres tipos de competencia: 1. Material o legal; 2. Espacial o territorial; 3. Personal.

Las limitaciones constitucionales y reglamentarias por cuanto al ámbito legal o material de competencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se encuentran descritas debidamente en el propio Decreto Constitucional que creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como en el artículo 7 de la Ley, que describe perfectamente las de que se trata.

En cuanto a la competencia territorial o espacial, ésta se da en un doble sentido, la positiva, que comprende, según lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cinco funciones esenciales: 1. Protección; 2. Observancia; 3. Promoción; 4. Estudio; y, 5. Divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano. Cada una de estas funciones encuentra un medio de realización con las atribuciones marcadas en el artículo 6 de la Ley. En términos de lo dispuesto por los artículos 3 y 6 de dicho ordenamiento, así como 9 de su Reglamento, la Comisión Nacional *“tendrá competencia en todo el territorio nacional para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren atribuibles a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación”*.

De igual forma, de conformidad con lo que establece el artículo 11 del su Reglamento Interno, esta Comisión Nacional tiene facultades para atender las quejas y defender los derechos de los particulares contra los actos u omisiones de las autoridades que ejerzan jurisdicción federal. Teniendo facultad de atracción, en caso de que se estime que el caso trasciende el interés de la entidad federativa, por ser un asunto importante que incida en la opinión pública nacional. La Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como metodología para el desarrollo de sus propios fines, prevé otros medios para proteger y hacer observar los derechos humanos.

Finalmente, es de competencia personal, toda vez que las disposiciones contenidas en la Ley que norma dicho organismo se aplican a todos los nacionales y extranjeros que se encuentren dentro del territorio nacional.

Protección de los Derechos Humanos en el Derecho Mexicano.

Demasiados son los fenómenos sociales a través de los cuales se han *“formando proyectos de defensa de la dignidad ciudadana y conformando plataformas y organizaciones de impacto más amplio, así como las principales prácticas de educación y defensa de los derechos políticos y electorales”*.⁹²

En México, el primer antecedente del actual sistema no jurisdiccional de defensa de los derechos humanos, es la Ley de Procuradurías de Pobres de Don Ponciano Arriaga, en San Luis Potosí. A nivel internacional, la figura del "*Justitie Kaensler*" o Delegado de la Corona, encargado de supervisar la recta aplicación de las leyes y reglamentos por parte de la administración y de informar periódicamente al parlamento sueco; se originó en el siglo XVI y se consolidó en 1809 en la Constitución Sueca bajo la figura del "*Ombudsman*" o Defensor del Pueblo, encargado de vigilar el respeto a la garantía de legalidad, supervisando y corrigiendo los errores de la recta administración pública.⁹³

En la décadas de los noventas se incorporaron a la organización política del Estado, organismos públicos autónomos, ajenos a la injerencia política, sin estar sometidos al poder político central; con un grado de autonomía e independencia respecto de los órganos del poder, encaminados a concretar las necesidades colectivas o el interés público a través de sus actos administrativos normativos de regulación, de reglamentación, su vigilancia o control sobre un sector determinado.

⁹² Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Inducción al Programa de Capacitación y Formación Profesional, Curso del Servicio Profesional en Derechos Humanos. México, 2005, pág. 75.

⁹³ Cfr. MADRAZO, Jorge, *“Derechos Humanos: El nuevo enfoque Mexicano”*, Op. cit., pág. 49.

El 13 de febrero de 1989, cuando se creó la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, institución que es el antecedente más cercano al actual sistema nacional no jurisdiccional de protección de los derechos humanos. El 6 de junio de 1990 por decreto presidencial se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como un organismo desconcentrado de dicha Secretaría. Mediante una reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, se adicionó un apartado B al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, convirtiéndola en un organismo descentralizado, de rango constitucional. Posteriormente, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999, dicha institución se constituyó como un organismo público autónomo.

Además, por mandato constitucional, se estableció en el artículo 102, apartado B, que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos conoce de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos y omisiones de los mencionados organismos locales, (ver artículo 6 de la Ley y 55 del Reglamento Interno); aunque no con fuerza vinculatoria y coactiva, actúa como “tribunal de alzada”, cuando se trate de procedimientos para dirimir los casos sobre recursos de impugnación y queja.

La reforma Constitucional de enero de 1992, creó e integró un sistema de defensa y protección de los derechos humanos, respetando el federalismo y la democracia como tipo de Estado y forma de gobierno del Estado mexicano, como lo fundamentan los artículos 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es un medio de defensa o *control de constitucional* de la ciudadanía frente a los actos irregulares de la administración pública que complementa al sistema tradicional de tribunales jurisdiccionales existentes en México. *“En este orden de ideas, es necesario mencionar que los organismos protectores de derechos humanos, cualquiera que sea su denominación, no pueden existir sin autonomía e*

independencia mismas que les deben caracterizar expresamente en las constituciones estatales y locales respectivas, para que se justifique plenamente su razón de ser". "La independencia y autonomía del Ombudsman sólo puede probarse en los hechos. La acción y el trabajo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está expuesto, todos los días, a la vigilancia y supervisión de la sociedad".⁹⁴

Al respecto, es imprescindible mencionar que en la mayoría de los países, la designación del *ombudsman* es de origen parlamentario, como actualmente lo es en el caso de México; no obstante, en un inicio se adoptó un sistema mixto en la designación del presidente de la Comisión y de los consejeros que integran el órgano interno de gobierno, por parte del Poder Ejecutivo con la ratificación del Senado de la República, de tal suerte que es en la actividad cotidiana y en la independencia de criterio con el que actúan las comisiones de derechos humanos, donde se deberá juzgar si efectivamente son órganos autónomos de la administración pública del gobierno y si cumplen satisfactoriamente su misión protectora de los derechos humanos.

Es necesario partir de la premisa que le dio origen, la consistente en el reconocimiento oficial que se hace de la práctica sistemática y reiterada de violaciones graves a los derechos humanos que ocurrían en México, en las décadas de los años ochenta y noventa, cometidos por algunos de los servidores públicos, principalmente las autoridades policíacas. Lo anterior, se conjuntó con la labor desarrollada por los organismos independientes de la sociedad civil encargados de la defensa de los derechos humanos, tanto a nivel nacional como internacional, como es el caso de las organizaciones no gubernamentales: "*América Watch, Amnistía Internacional y la Academia Mexicana de Defensa y Protección de los Derechos Humanos*", primordialmente, quienes a través de la denuncia social y la publicación de informes, revelaron la situación tan deplorable de los derechos humanos en México. Esta situación es sin duda la que originó que

⁹⁴ Cfr. MADRAZO, Jorge, "*Derechos Humanos: El nuevo enfoque Mexicano*", *Op. cit.*, p.p. 76 y 77.

el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari, tomara la iniciativa en este campo. Así se asentó en la versión estenográfica del Dictamen de la Iniciativa Presidencial que Reforma y Adiciona el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Sesión Plenaria del 11 de diciembre de 1991 de la H. Cámara de Diputados, intervención del Diputado Humberto Zazueta. H. Cámara de Diputados, Diario de Debates de fecha 13 de diciembre de 1993. Año 1, núm. 20, páginas 2639 a 2641.

Por las razones anteriores, es que algunos tratadistas han formulado propuestas, con las que coincido, en que fue la necesidad política del gobierno de ganar credibilidad, legitimidad y confianza internacional, aspectos que estaban perdidos; sobre todo si consideramos que México estaba muy próximo a formalizar la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte con los países vecinos de Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, por ende, para fomentar la inversión extranjera de dichos países se necesitaba un clima de estabilidad política y de respeto a los derechos fundamentales, debido a que implica un riesgo muy alto invertir en un país caracterizado por la violación sistemática a dichos derechos.

Precisamente bajo el contexto de que es obligación del Estado mexicano preservar el orden, la paz y la estabilidad social del país, así como salvaguardar el pleno ejercicio de las garantías individuales y la vigencia del principio de la legalidad en la ejecución de las atribuciones de los órganos de gobierno, surge la idea de crear organismos que se dedicaran a la protección y defensa de los derechos humanos que atendiera las quejas de la población en contra de las violaciones a los mismos.

Por ello, los instrumentos jurídicos tradicionales de defensa, como los recursos administrativos, los procedimientos ante los tribunales administrativos o judiciales e incluso el juicio de amparo, resultaron ineficientes e insuficientes para satisfacer las necesidades de procuración y administración de justicia de la

población; además, el amparo se había complicado, por sus tecnicismos, por el cúmulo exorbitante de asuntos que se tramitaban ante el Poder Judicial de la Federación, además de que su substanciación era costosa y complicada, lo que se hizo necesaria la instauración de la figura jurídica del *ombudsman*, como un instrumento jurídico nuevo, que ayudara a la población más necesitada, mediante un procedimiento ágil y flexible.

Respecto a su vinculación con la Secretaría de Gobernación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos se proclamaba independiente del Presidente, con el fin de conquistar su autoridad moral, que es necesaria para la institución del ombudsman, sin embargo, desvirtuaban este argumento anterior los artículos 1 y 70 del decreto de creación, donde se señalaba la vinculación con la Secretaría de Gobernación, como órgano desconcentrado de la misma, adscrita al titular de dicha Secretaría, por lo que carecía de independencia real y legal aun cuando se proclamaba su autonomía. Además, ésta enfrentaba un argumento más sólido, pero en cuanto a su inexistencia, por el hecho de que tenía que rendir cuentas directamente al Presidente de la República y no al Congreso, como lo debería hacer un ombudsman típico.

De ahí que, si bien es cierto que originalmente atendió los problemas de violaciones graves a los derechos humanos, también es cierto que su creación dejó ver una violación al régimen jurídico constitucional, atentando contra su prestigio y honorabilidad, lo cual desvirtúa la filosofía de la institución, de ser la principal vigilante de la legalidad, del Estado de Derecho, situación que ha repercutido con el tiempo en demérito de su imagen pública y de su autoridad moral respecto a las demás dependencias de gobierno.

Es posible que la independencia no se refería a su adscripción o vínculo jerárquico sino a la autonomía en la toma de decisiones y al emitir sus recomendaciones, sin tomar acuerdo con el órgano superior jerárquico (Secretario de Gobernación), por lo que la Comisión Nacional de Derechos Humanos gozaba

de una autonomía relativa o funcional mal argumentada y entendida, que posteriormente se institucionalizó al darle la característica de autonomía a las recomendaciones pero no al órgano, como veremos más adelante, en el análisis de los debates parlamentarios de la reforma constitucional de 1992.

De esta manera, muchos autores consideran que tal autonomía que alegaba la Comisión Nacional de Derechos Humanos era sólo una fantasía jurídica, si ésta fue creada como órgano desconcentrado, auxiliar del Secretario de Gobernación, con base en el artículo 27, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sería absurdo pensar que, con su creación, el Secretario de Gobernación dejaba de tener la facultad directa de vigilar el cumplimiento de las garantías individuales por parte de las autoridades del país.

Por otro lado, la injerencia del Presidente de la República en el funcionamiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en un principio se vio por la conformación de sus órganos, debido a que éste se reservó la facultad de nombrar a sus miembros principales; al Presidente y los miembros del Consejo, además de que se tenían que rendir los informes ante el ejecutivo en forma semestral, cuestión que demostró una vez más su vinculación directa con el Presidente de la República, de quien emanaba su fuerza, su poder de coerción y, de esta manera, la fuerza de las recomendaciones que inicialmente emitió la Comisión Nacional de Derechos Humanos residía en el respaldo presidencial. Sin embargo, si no se hubiera dado este apoyo político, la fuerza de las recomendaciones hubiera sido si no nula, sí muy limitada, debido a que la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue creada como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, dentro del ámbito competencial de la misma, era lógico que el informe semestral se hubiera rendido al Secretario de esa entidad; sin embargo, por razones políticas, se determinó su presentación al titular del Ejecutivo, con el fin de fortalecer al organismo.

Por todo lo anterior, concluimos que, afectado el Decreto de creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, –porque su propia normatividad atenta contra el principio de legalidad y autoridad que establecen los artículos 14 y 16 constitucionales, ya que las facultades y atribuciones se las otorga a la Comisión Nacional de Derechos Humanos su propio Reglamento del 10 de agosto de 1990–, por el vicio de origen y de inconstitucionalidad antes analizado, se corrobora que el procedimiento para implantar el ombudsman en México no fue la vía idónea para crear la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Un órgano desconcentrado, que debió haberse creado mediante Ley del Congreso de la Unión, además de que su vinculación jurídica, de subordinación jerárquica con el Secretario de Gobernación, así como la rendición de informes ante el ejecutivo, cuestionaba de inicio la autonomía e independencia alegadas, en la cual se basaba su autoridad moral, requisito de un ombudsman tradicional.

Nuestra postura en torno a este tema es ecléctica. Si bien es cierto que el Decreto pudo estar afectado de inconstitucionalidad, por no apegarse a los principios de legalidad y seguridad jurídica, porque el Poder Ejecutivo no tenía facultades para crear, mediante decreto administrativo, una institución desconcentrada de la Secretaría de Gobernación, como lo fue la Comisión Nacional de Derechos Humanos, para implantar el ombudsman mexicano, –un organismo público autónomo, encargado de vigilar el respeto a los derechos humanos en todo el territorio nacional–, con facultades para vigilar el respeto de las garantías individuales en todo el país, se estaba vulnerando la soberanía de los Estados al no estar facultado para supervisar a otros poderes públicos, ni los actos de otros órganos descentralizados de la administración pública, invadiendo esferas de competencia local, rompiendo con ello el orden jurídico constitucional; también es cierto que su implementación fue favorecedora para el pueblo, como órgano defensor de los derechos humanos; además, el decreto no autorizó al Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos a redactar su propio reglamento, sino que el procedimiento administrativo para implantar al ombudsman en México debió haber sido, –de acuerdo a la doctrina administrativa

ortodoxa—,⁹⁵ mediante un acto materialmente legislativo, esto es, mediante Ley del Congreso de la Unión, al no ser así, su ámbito de competencia y acción en la esfera gubernativa, afectó su credibilidad y autenticidad, supeditando sus actuaciones únicamente a su autoridad moral, por lo que se le dio el tratamiento de un órgano de gobierno, más que de una institución de Estado.

Situación que no se hubiera presentado si el Presidente hubiera utilizado la facultad contenida en el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mandado un proyecto de iniciativa de ley al Congreso, o bien, mediante una propuesta de reforma constitucional, evitando los vicios de origen que se han señalado.

El nombramiento del titular de dicho organismo, aunado a su naturaleza jurídica del órgano (desconcentrado de la Secretaría de Gobernación), fue bastante cuestionado por algunos partidos políticos y por la opinión pública, se consideró que estaba subordinado a los caprichos del ejecutivo; esta postura fue desmentida en el primer informe de labores, en donde se vislumbraron numerosas recomendaciones dirigidas a dependencias gubernamentales. En cuanto al Consejo, característica *sui generis* del ombudsman mexicano, este órgano colegiado singulariza a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se creó con el propósito de que existiera un órgano analítico de la problemática de los derechos humanos y que propusiera medidas de mejoramiento y perfeccionamiento en la defensa de los derechos fundamentales del ciudadano. No obstante, la elección de sus miembros, directamente por el Presidente de la República, redundaba en la dependencia de la voluntad del Ejecutivo Federal.

Una vez agotada la etapa voluntarista del ejecutivo federal, misma que atentó contra la Constitución, se tuvieron que estimar los resultados de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, reflejados en el número de recomendaciones, resultados que, ante la sociedad civil y funcionarios

⁹⁵ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel, *Op. cit.*, p.p. 17-175.

gubernamentales, dejaron ver la necesidad de perfeccionar su naturaleza jurídica, elevándola al rango constitucional, para, posteriormente, reconocerle facultad reglamentaria.

De esta manera, la existencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, desde el punto de vista cualitativo, se puede dividir en dos fases, la primera (preconstitucional), que abarca desde su creación, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, hasta el 28 de enero de 1992, fecha en que comienza la segunda etapa, que podríamos llamar de constitucionalización, que fue cuando se le dio un orden jurídico constitucional. Esta etapa se caracteriza además por la creación de la ley orgánica y reglamentaria del artículo 102-B constitucional (29 de junio de 1992). De acuerdo con la teoría constitucional, esta etapa, comprendida a partir de la adición al Apartado B del artículo 102 constitucional y hasta la expedición de su Ley Orgánica del 29 de junio de 1992, concluyó con la posterior emisión de su Reglamento Interno, en noviembre del mismo año.

Toda vez que la Comisión Nacional de Derechos Humanos tuvo como objetivo vigilar el estricto apego a la Ley por parte de los funcionarios de la administración pública, era congruente que se hubiera ubicado en un apartado inmediatamente inferior a las bases que tiene el Ministerio Público para actuar, con la finalidad de dotarle de una carga política de coactividad, lo suficientemente necesaria para garantizar que sus recomendaciones, solicitudes y requerimientos fueran atendidos. No obstante, la iniciativa de reformas que nos ocupa demuestra que se ubicó a dicha institución en el artículo 102 constitucional, adicionándole un apartado B, para reforzar el espíritu social del precepto, matizada por la aprobación que exigía el Senado, lo que le dio un doble carácter: *“como defensor de la sociedad y acusador público”*.

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia consideró que su facultad de investigación otorgada por el artículo 97 Constitucional, se podría ejercer después de que el ombudsman se pronunciara, o cuando el interés nacional lo reclame. Semanario Judicial de la Federación, novena época, octubre de 1995, tomo 11 Pág. 102.

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 ARTICULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN SE HAYA ABOCADO A SU AVERIGUACIÓN Y SE ATIENDAN SUS RECOMENDACIONES. *Comisión Nacional para los Derechos Humanos, una de las instituciones constitucionales encargada de velar precisamente por la tutela de los derechos humanos de todo gobernado en territorio nacional, ya se ha abocado al conocimiento inmediato de los hechos que le fueron denunciados antes de solicitarse a esta Suprema Corte su intervención [...], no hay ni se puede dar constitucionalmente contradicción alguna, entre el segundo párrafo del artículo 97 que establece la facultad de la Suprema Corte para nombrar Comisionados únicamente para averiguar algún hecho o hechos que constituyen una grave violación de alguna garantía individual, y el primer párrafo del apartado B del artículo 102, que permite el establecimiento de organismos de protección de los Derechos Humanos [...], los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquiera autoridad o servidor público, ni mucho menos entre las conclusiones de la Suprema Corte, en uso de las atribuciones del artículo 97, y las recomendaciones de los organismos del apartado B del artículo 102, que no son obligatorias ni vinculantes por parte de las autoridades investigadas, frente a los fallos del Poder Judicial Federal en sus funciones jurisdiccionales obligatorias, en concordancia con los artículos 103 y 107 de la Constitución Política, que contienen al juicio de amparo. Éste prevalece coactivamente, frente a las investigaciones y recomendaciones de los artículos 97 y 102 [...], la posible colisión podría darse respecto a estas dos últimas disposiciones constitucionales, lo cual es tan sólo apariencia que debe desecharse, ya que en la primera disposición hay una referencia de las funciones de la cabeza de un poder político, como lo es el judicial, y en la segunda, las intervenciones de un organismo auxiliar creado por el Congreso de la Unión, o por la Legislatura de los Estados, para recibir quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa [...], el riesgo de que se produzcan conclusiones contradictorias, que en nada disuelven la alarma social sino que la agudizan; o bien la duplicación de investigaciones entre dos*

organismos de símbolos en su naturaleza [...], cuando previamente a la denuncia ante ella ya se hubiere producido una similar ante los organismos del artículo 102, y haya producido una similar ante los organismos del artículo 102, y haya producido o esté por manifestarse una recomendación que se esté cumplimentando o permita cumplimentarla, produciéndose así un cambio en las reacciones frente a esa posible grave violación de garantías individuales, la Suprema Corte prudentemente debe posponer su intervención hasta que ésta pueda resultar congruente con los acontecimientos a investigar.

Fue así como en México la Suprema Corte de Justicia de la Nación la considera como una institución constitucional (caso de “Aguas Blancas”, ejecutoria del expediente varios 451/95, del 01 de Octubre de 1995, de 01 de Octubre 1995, relativo a la consulta respecto del tramite que procede darle al escrito presentado por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Asociación Civil.

Es necesario mencionar que el 28 de enero de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la adición al artículo 102, Apartado B, de la Constitución General de la República la cual contenía el sistema de protección a los derechos humanos sin que de forma alguna sustituya o elimine a alguno de los otros sistemas de protección y defensa que prevé la Constitución, por el contrario, los enriquece y complementa como una nueva garantía de la justicia, así como de control constitucional, específicamente dentro del campo de la jurisdicción constitucional de la libertad, como lo denomina Mauro Cappelletti.⁹⁶

El reconocimiento de autonomía constitucional de este organismo, no sólo le dio fuerza política dentro del territorio nacional, sino además hizo cuestionar sobre un gran respaldo internacional, actualmente, en nuestro país, existen disposiciones constitucionales que de alguna manera prevén la responsabilidad del Estado en materia de derechos humanos; sin embargo, dichas disposiciones

⁹⁶ Cfr. CAPPELLETTI, citado por FIX-ZAMUDIO, Héctor, *“Protección Jurídica de los Derechos Humanos, Estudios comparativos”*, S.N.E., Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 1991, pág.24.

no son suficientes para atender los lineamientos establecidos por organismos internacionales en la materia, pero de alguna forma se establece el supuesto de que el Estado mexicano sea responsable, cuestión esta última que se analizará más adelante.

2.5. Organismo Público de Derechos Humanos en el Distrito Federal. Naturaleza jurídica.

Partiendo de que, con la reforma de 1992, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 102 apartado B, estableció que las comisiones de derechos humanos tienen competencia para investigar sobre violaciones a los derechos humanos, correlativamente el artículo 43 de nuestra Carta Magna, dispone cuáles son las partes integrantes de la Federación y señala al Distrito Federal como parte integrante de ésta; y, el artículo 44, establece que la Ciudad de México es el Distrito Federal. Así, fue jurídicamente viable que el Distrito Federal contara con un organismo de protección de los derechos humanos, creado mediante la ley que en su momento expidiera el Congreso de la Unión en ejercicio de la facultad legislativa que para el propio Distrito Federal le otorgaba la fracción VI del artículo 73 Constitucional.

Por su parte, la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal, tenía la facultad de presentar iniciativas de Ley a cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión en materias relativas al propio Distrito Federal, de conformidad con la fracción VI, Base 3ª, inciso j) del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, el artículo 2 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 1993, disponía que el Distrito Federal, cuenta con un:

“organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio que tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio y difusión de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico mexicano”.

En efecto, el Decreto por el que se reforma el artículo 102 Constitucional, de fecha 22 de enero de 1992, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de los mismos mes y año, adicionó con un apartado B el referido artículo, disponiendo la creación de organismos de protección de los derechos humanos otorgados por el orden jurídico mexicano, en los ámbitos federal y locales, los cuales conocerían de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, debiendo formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y con facultades para presentar denuncias y quejas antes las autoridades respectivas. Asimismo, establece como excepción para dichos organismos el conocimiento de los actos del Poder Judicial de la Federación, asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

Con fecha 29 de junio de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ordenamiento orgánico que se ajusta a los principios constitucionales contenidos en el Decreto antes mencionado. El artículo Segundo Transitorio del Decreto de que se trata, previó que "*Las Legislaturas de los Estados dispondrán de un año a partir de la Publicación de este Decreto para establecer, los organismos de protección de los derechos humanos*".

Resulta necesario contemplar que las propuesta de iniciativa de reformas a la Constitución y la Ley referida contenían diferencias sustanciales, fundamentalmente en cuanto a las competencias, configurándose en el proyecto de iniciativa de que se trata, un esquema de organismo diferente al contemplado en el marco de la Constitución Nacional, lo cual llevó a la conclusión de que con el perfil propuesto habría fusión de competencias de organismo de protección de derechos humanos con las que en nuestro orden jurídico están reservadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a órganos sancionadores de diferente naturaleza. Lo anterior se aprecia en el artículo 13 del proyecto de mérito, que en su parte conducente proponía:

"La Defensoría General de los Derechos Humanos en el Distrito Federal, tiene las siguientes funciones:

I. Orientar y recibir las quejas que formulen las particularidades sobre actos de los servidores públicos contrarios a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que deban observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión; determinar su procedencia y sustanciar los procedimientos pertinentes a su tramitación, en coordinación con las autoridades encargada de investigar y sancionar las faltas administrativas de los servidores públicos, conforme a la legislación aplicable.

II. Verificar la eficiencia, diligencia y honestidad en los servicios de defensoría de oficio que presta en Estado en materia penal, familiar, civil y del arrendamiento inmobiliario, haciendo del conocimiento del titular de la Defensoría de Oficio los resultados de la labor realizada."

Por lo anterior y atento a que correspondía al Congreso de la Unión la expedición de la respectiva ley local para el Distrito Federal, las comisiones unidas que dictaminaron, valoraron la conveniencia de observar en términos generales el marco también general que fue dado por dicho Congreso a través de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, formulándose al efecto el proyecto de iniciativa de Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, misma que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 1993.

Por otro lado y por lo que hace a su naturaleza jurídica, el artículo 122, apartado A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, indica que corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y, más adelante, el citado artículo, en su Base Primera, inciso h), establece que corresponde a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, normar el organismo protector de los derechos humanos.

En ese orden de ideas, la Administración Pública del Distrito Federal, de conformidad con los artículos 87, 91 y 97, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, –vigente en 2003 al igual que la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal–, es central, desconcentrada y paraestatal. En atención al artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la Administración Pública del Distrito Federal cuenta con la organización siguiente:

- | | | |
|--|---|---|
| ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA | { | <ul style="list-style-type: none">- JEFATURA DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.- LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA- LAS SECRETARÍAS- OFICIALÍA MAYOR.- CONTRALORÍA GENERAL DEL DISTRITO FEDERAL.- CONSEJERÍA JURÍDICA Y DE SERVICIOS LEGALES. |
| ADMINISTRACIÓN
DESCONCENTRADA | { | <ul style="list-style-type: none">- DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL.- DEMÁS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS. |
| ADMINISTRACIÓN PARAESTATAL | { | <ul style="list-style-type: none">- ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.- EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL.- FIDEICOMISOS PÚBLICOS. |

Asimismo, el artículo 98 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, dispone que los organismos descentralizados son entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, creadas por decreto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal o por Ley de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, del artículo 48 a 54 regula la constitución, organización y funcionamiento de los organismos descentralizados, conforme a las disposiciones en comento y establece que los organismos descentralizados, son las personas jurídicas creadas por Decreto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal o por Ley de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal puede disolver, liquidar o extinguir, a petición de la Secretaría de Finanzas, a los organismos descentralizados que dejen de cumplir con sus fines u objeto. El órgano de gobierno de los organismos descentralizados, estará integrado por no menos de cinco ni más de quince miembros y será presidido por el titular de la coordinadora de sector o por la persona que el Jefe de Gobierno designe, entre otras.

Ahora bien el artículo 2 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, expedida el 22 de junio de 1993, establecía a la letra lo siguiente:

*"ARTÍCULO 2. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es un organismo público **descentralizado** con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio y difusión de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico mexicano."*

La reforma al artículo 2 de la citada Ley, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 14 de enero de 2003, estableció lo siguiente:

*"ARTÍCULO 2. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es un organismo público **autónomo** con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, **educación** y difusión de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico mexicano **y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.**"*

De lo anterior, se desprende que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal no estaba ni está explícitamente subordinada a la Administración Pública del Distrito Federal; no tenía ni tiene por objeto las actividades que en términos generales desarrollan los organismos descentralizados, dentro de las que se encuentran principalmente la prestación de servicios públicos; no estaba ni está controlada en su gobierno y organización interna por la administración pública o por algún órgano de gobierno del Distrito Federal, porque la propia Constitución le establece límites.

El carácter esencial de un organismo descentralizado, como ente público menor, es su autonomía, consistente en el poder de decisión que tienen los órganos superiores respecto de los asuntos que le competen; sin embargo, se trata de una autonomía limitada, existe una tutela *sui generis* que no es la de jerarquía. La descentralización no desliga totalmente a los organismos públicos, la Administración Pública se reserva determinadas facultades para mantener la unidad de acción del poder público, por ejemplo, el nombramiento del personal directivo, aunado a que tiene un poder de vigilancia de la actuación de estos organismos, principalmente las relativas a las actividades de carácter financiero.

A diferencia de los organismos descentralizados, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, de conformidad con el artículo 6 de su Ley, goza –desde 1993– de una autonomía funcional plena, misma que, en materia financiera, fue acotada a partir del 1 de enero de 2001, fecha a partir de la cual dicha Comisión, en el ejercicio del gasto público, debe atender lo establecido en el Código Financiero del Distrito Federal.

"Artículo 2°. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio y difusión de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico mexicano.

Artículo 6º: *La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en el desempeño de sus funciones y en el ejercicio de su autonomía, no recibirá instrucciones o indicaciones de autoridad o servidor público alguno."*

Así, la naturaleza jurídica de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal fue, desde su creación, la de un organismo público dotado de autonomía que no depende o está sujeto a la Administración Pública del Distrito Federal y, por lo tanto, no le es aplicable la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Este es el motivo por el cual se cambió el adjetivo “*descentralizado*” por el de “autónomo”, su fin es vigilar la legalidad de los actos de la administración pública y de las demás autoridades que tienen jurisdicción en el Distrito Federal.

Se trata de autonomía Constitucional –porque es el propio texto Constitucional quien la determina así–, que en todo caso se ejerce en el ámbito administrativo y funcional, está centrada fundamentalmente en la no injerencia política ni administrativa del gobierno del Distrito Federal en su funcionamiento interno, con la finalidad de que la Comisión cumpla con su objeto.

Por lo tanto, la redacción del artículo 2 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, respecto a que la Comisión fue un organismo público descentralizado, era una imprecisión legislativa, como se ha mencionado en párrafos anteriores, este organismo no dependió ni depende directa ni indirectamente del Jefe de Gobierno del Distrito Federal o de algún órgano de la Administración Pública del Distrito Federal, aunado a que también su presupuesto de egresos, según lo establecía su artículo 22 de la Ley vigente en 1993, era elaborado por su Presidente para ser presentado ante el Consejo.

2.6. Organismos públicos estatales protectores de derechos humanos.

De lo descrito en líneas anteriores, destaco que la adición Constitucional de enero de 1992, al artículo 102 apartado B, fue y es respetuosa de la estructura jurídica y política del Estado, desarrollando un esquema eminentemente federalista de protección a los derechos humanos por la vía de la figura del *ombudsman*, en cada una de las entidades federativas existe un organismo protector de los derechos humanos que tiene las características propias que la Constitución señala.

Por su parte, el organismo nacional de protección a los derechos humanos, conoce también en primera y única instancia, de presuntas violaciones a los derechos fundamentales cometidas por autoridades o servidores públicos de la Federación y, en segunda instancia, como puede ser el caso de las recomendaciones, por lo que hace a las quejas ventiladas en los organismos estatales. En resumen, las facultades y competencias de estos organismos públicos de derechos humanos son en el fondo iguales.

Por otro lado, los organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos de cada una de las 32 entidades federativas de la República Mexicana, más la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, constituyeron, en el mes de septiembre de 1993, la agrupación de ombudsman denominada Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos (FMOPDH), cuyo Comité Directivo se renueva por elección del Pleno de sus miembros cada dos años.

Cabe agregar que la reciente Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos tiene por objeto favorecer, estrechar y fortalecer la unidad de sus asociados, sus acciones en ningún caso sustituirán o duplicarán las atribuciones y funciones de éstos. En caso de que se considere que las

acciones de la Federación invaden la esfera de competencia de alguno de sus asociados, prevalecerán las de este último sobre las de la Federación.

Como se ha visto, el sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos en México, es de segunda instancia, toda vez que los organismos estatales, se concretan a conocer sobre presuntas violaciones a derechos humanos por autoridades que entran en su jurisdicción.

No obstante, aunque de fondo sus atribuciones son homólogas entre todos los organismos locales y el nacional, algunos de ellos se han especializado en materias, debido a las circunstancias vulnerables para la sociedad que se encuentra en su territorio, siendo el caso, que si la Comisión Nacional de los Derechos Humanos considerara un asunto de tal trascendencia grave o delicada, puede atraer el asunto a su competencia y continuar el trámite hasta su conclusión.

2.7. El sistema de protección no jurisdiccional de los Derechos Humanos y sus ámbitos de competencia.

En México es homóloga la competencia que las comisiones de derechos humanos ejercen, por lo que abordaremos las que le son atribuidas a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el entendido de que se trata de atribuciones sui generis a todos los organismos de su naturaleza, y de existir alguna o algunas excepciones respecto a un organismo estatal, se especificará.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos actúa como órgano de revisión en caso de presentarse inconformidades por las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos protectores de los derechos humanos de los Estados y del Distrito Federal.

Sus recomendaciones tienen el carácter de no vinculatorias. No son coercitivas para la autoridad o servidor público al que van dirigidas, por lo que no existe posibilidad de aplicarlas y hacer cumplir constitucionalmente, sino está de por medio la voluntad de la autoridad o servidor público, de que se trate.

- a. Con fundamento en el artículo 102 Constitucional, Apartado B, son tres materias las que están exceptuadas de la competencia de los organismos protectores de derechos humanos, a saber: la electoral, la laboral y la jurisdiccional.
- b. Sin embargo, vale la pena precisar que no pueden conocer de actos formales, sustantivos y propios de las funciones u objetivos para los que el o los órganos electorales fueron creados, si existe un acto que administrativamente –dilación, malos tratos– impida a un ciudadano votar en las elecciones, éste sí constituye una violación a un derecho humano.
- c. De igual forma, por lo que hace a la materia laboral, el 16 de diciembre de 2004, fue notificada a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la Recomendación 89/2004, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, donde recomendó al organismo local reabrir un expediente concluido por incompetencia, –por tratarse de un laudo definitivo, en donde el gobierno del Distrito Federal actuó en su carácter de particular, como patrón del agraviado–, por lo que a partir de esa fecha la Comisión local conoce de inejecuciones de laudo.
- d. Estos organismos, no podrán conocer de las quejas que pudieran darse por violaciones cometidas por autoridades o servidores públicos pertenecientes al Poder Judicial de la jurisdicción de que se trate. Esta excepción es de orden global, nunca podría haber sido respecto de asuntos propiamente jurisdiccionales pero, en los términos del artículo

102, tampoco podrá darse si la naturaleza de las violaciones es del orden administrativo.⁹⁷

Coincido con diversos autores como Gil Rendón y Fix-Zamudio, al confirmar la necesidad de abrir el ámbito de competencia para conocer de quejas que incidan en materia laboral, por violaciones de tipo administrativo, reformando la propia Constitución Federal.

Una muy acertada reforma fue en el sentido de modificar el texto de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, señalando la obligación de los servidores públicos, destinatarios de las recomendaciones emitidas por dicho organismo, para que comparezcan e informen a la Asamblea Legislativa sobre la falta de cumplimiento de las recomendaciones que aceptaron o por omitir la respuesta sobre su aceptación, una vez vencido el plazo para dicho caso; sin embargo, esta obligación debería ampliarse, a fin de comparecer al órgano legislativo correspondiente para informar sobre los avances y resultados de su cumplimiento cabal y oportuno de todas las recomendaciones emitidas en un año por los organismos protectores de los derechos humanos en el país. Así como, respecto de violaciones reiteradas, sobre todo cuando se trata de hechos ya investigados y sobre las cuales haya una recomendación.

2.8. ¿Las Comisiones de Derechos Humanos son un medio de control?

La respuesta concerniente a esta pregunta, desde nuestro punto de vista, es que no. Sobre el particular, es necesario mencionar que existe una ejecutoria (expediente varios 451/95. Consulta respecto al trámite que procede darle al escrito presentado por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. Ministro ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Indalfer Infante), donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se pronuncia respecto de la facultad de investigación con que cuentan los organismos públicos

⁹⁷ Cfr. MADRAZO, Jorge, *"Derechos Humanos: El nuevo enfoque Mexicano"*, Op. cit., p.p. 58–61.

autónomos de derechos humanos; en la cual determina si las comisiones de derechos humanos, jurídicamente, son o no medios de control Constitucional.

Dicha ejecutoria versó sobre violaciones a derechos humanos cometidas por las fuerzas de seguridad del gobierno del Estado de Guerrero, en los hechos acaecidos el 28 de junio de 1995, en la propia entidad federativa y por lo cual la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Asociación Civil, demandó dicha investigación; no obstante, la Corte resolvió que carecía de legitimación activa, puesto que no se trata de un órgano con titularidad para solicitar su intervención, por lo que no podría ejercer en forma discrecional la facultad que le confiere el artículo 97 Constitucional.

Argumentando, además, que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se avocó al conocimiento inmediato de los hechos que le fueron denunciados antes de solicitarse a la Corte su intervención y, como resultado de esa primera intervención, la Comisión Nacional se pronunció emitiendo la recomendación número 104/95, de fecha 14 de agosto de 1995; de la que se remitió copia al Presidente de ese alto Tribunal, en la que recomendó, en términos generales, lo siguiente:

a) Nombramiento de un fiscal especial que continuara con la tramitación del desglose de la averiguación previa TAB/I/3208/95, iniciada con motivo de los hechos motivo de queja y que dicho nombramiento debiera recaer en un jurista ajeno por completo al Estado de Guerrero.

b) La suspensión, destitución y, en su caso, el inicio de investigaciones de responsabilidad administrativa, procedimientos administrativos, así como de averiguaciones previas en contra de diversos servidores públicos y funcionarios de mandos superiores, quienes con su actuar u omisión contribuyeron con estas violaciones. Para tal efecto, se dictaron las medidas precautorias para evitar la

consumación de otros actos como el investigado, así como para que los servidores públicos responsables no pudieran evadir la acción de la justicia.

El Ejecutivo del Estado de Guerrero cumplió tales requerimientos y la Corte determinó que al acatarse las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las situaciones de hecho que se solicitó averiguar, habrían variado sustancialmente en el poblado mencionado; lo que motivó que esta Suprema Corte concluyera que, por el momento, no se consideraba oportuno ejercer –de oficio– la facultad discrecional de investigación que le confiere el artículo 97 Constitucional.

En cuanto al riesgo de que se decretaran conclusiones contradictorias, la Corte, disipando cualquier confusión, concluyó que cuando, a petición de parte debidamente legitimada o discrecionalmente de oficio, decreta una intervención para averiguar hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual, tome 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 artículo 102 Apartado B o se haya producido o esté por manifestarse una recomendación que se esté cumplimentando o permita cumplimentarla, produciéndose así un cambio en las reacciones frente a esa posible grave violación de garantías individuales, la Corte prudentemente debe posponer su intervención hasta que ésta pueda resultar congruente con los acontecimientos a investigar, y las modificaciones en el cuadro a contemplar.

Con base en lo anterior, la pregunta sería ¿Qué se debe entender por violación de garantías individuales graves? La respuesta, la misma Corte la marca, y establece los elementos para que ésta o éstas se den, al dictar la jurisprudencia, con número de registro: 200,110. Tesis aislada. Materia(s): Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: 11I, Junio de 1996. Tesis: P. LXXXVI/96. Pág. 459, siguiente:

“GARANTÍAS INDIVIDUALES. CONCEPTO DE VIOLACION GRAVE DE ELLAS PARA LOS EFECTOS DEL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL. *Las violaciones graves de garantías a que se refiere dicho artículo, son hechos generalizados consecuentes a un "estado de cosas", acaecidos en una entidad o región determinados, y su averiguación tiene lugar cuando ocurren acontecimientos que debiendo ser afrontados y resueltos por las autoridades constituidas con estricto apego al principio de legalidad, esos acontecimientos no se logran controlar por la actitud de la propia autoridad, produciéndose, en consecuencia, violaciones a los derechos fundamentales de los individuos. Por ende, la grave violación de garantías individuales se actualiza cuando la sociedad no se encuentra en seguridad material, social, política o jurídica, a consecuencia de que: a) Las propias autoridades que deben proteger a la población que gobiernan, son las que producen o propician los actos violentos, pretendiendo en tal forma obtener una respuesta disciplinada, aunque aquéllos sean violatorios de los derechos de las personas y de las instituciones. b) Que frente a un desorden generalizado las autoridades sean omisas, negligentes o impotentes para encausar las relaciones pacíficas de la comunidad, o bien que sean totalmente indiferentes en obtener el respeto a las garantías individuales.”*

Solicitud 3/96. Petición del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución Federal. 23 de abril de 1996. Unanimidad de once votos.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el tres de junio en curso, aprobó, con el número LXXXVI/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a tres de junio de mil novecientos noventa y seis.

Esta facultad otorgada Constitucionalmente a las comisiones de derechos humanos se da para evitar el abuso del poder; lo que es importante resaltar es que debe utilizarse de manera responsable, porque no puede ser el estandarte para que el que puede lo más puede lo menos, al ser una institución de Estado, debe de ajustarse precisamente a la Constitución que le dio vida, así como a las

normas secundarias, para con esto evitar conflictos competenciales con los demás órganos de los distintos órdenes jurídicos.

Dados estos parámetros, tenemos que la facultad que tienen las comisiones de derechos humanos para investigar violaciones de garantías graves, no son medios de control Constitucional, porque sus recomendaciones no son "vinculatorias" y, a demás, porque no hay contradicción alguna, entre el segundo párrafo del artículo 97, que establece la facultad de la Suprema Corte para nombrar comisionados *"únicamente para que averigüen algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual"*, y el primer párrafo del apartado B, del artículo 102, que permite el establecimiento de *"organismos de protección de los derechos humanos los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público"*, ni mucho menos, entre las conclusiones de la Suprema Corte, en uso de las atribuciones del artículo 97, y las recomendaciones de los organismos del apartado B, del artículo 102, que no son obligatorias ni vinculantes por parte de las autoridades investigadas, frente a los fallos del Poder Judicial Federal, en sus funciones jurisdiccionales obligatorias, en concordancia con los artículos 103 y 107 de la Constitución Política, que contienen al juicio de amparo, el cual prevalece coactivamente, frente a las investigaciones y recomendaciones de los artículos 97 y 102, respectivamente.

Otra reflexión que nos permitiremos hacer es en cuanto a que las recomendaciones emitidas por las comisiones de derechos humanos, no sean vinculatorias, aunque formalmente así lo es, en lo material ello es muy dudoso, porque de la multicitada ejecutoria se desprende, en principio, que, en virtud de la magnitud de la recomendación emitida al gobernador de Guerrero, lo llevó a nombrar un fiscal especial para el caso y, por esa misma recomendación, la Corte se pronunció decidiendo no actuar en virtud de que otro órgano Constitucional (Comisión Nacional de los Derechos Humanos) estaba conociendo del asunto; entonces, con lo hasta aquí, nos debemos hacer la siguiente pregunta *¿Son o no*

vinculatorias las recomendaciones?, aunando a lo anterior, dichas recomendaciones adquieren más fuerza cuando se utiliza al cuarto poder "LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN" y, desde mi muy personal punto de vista, puedo concluir que de derecho no son vinculatorias las recomendaciones, pero de hecho, políticamente, si lo son y tienen más fuerza que muchas sentencias dictadas por justiciables.

2.9. Instituciones Paralelas.

En el país, es posible identificar una serie de organismos e instituciones que marcaron una tendencia hacia el establecimiento del *ombudsman*; si bien muchas de ellas no tienen su inspiración en la figura de origen sueco, podemos encontrar algunas similitudes en cuanto a características, naturaleza jurídica o en el sentido de que son instituciones dedicadas a la protección de los derechos fundamentales o de control de la administración pública.

2.9.1. Procuraduría Federal del Consumidor.

El 5 de febrero de 1976 se promulgó la Ley Federal de Protección al Consumidor y con ella nació esta Procuraduría, como un órgano encargado de ejecutar la ley; su función principal es promover y proteger los derechos de los consumidores. La Procuraduría representa los intereses de los consumidores ante las autoridades jurisdiccionales y administrativas y también frente a las personas privadas.

Su naturaleza jurídica es la de un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con funciones de autoridad y facultades autónomas. No obstante que se le caracteriza como un *ombudsman* especializado de los consumidores, también lo es que por estar vinculado al Poder Ejecutivo, imponer multas y tener poder coercitivo, no se le consideró como un *ombudsman* típico, sino en realidad como autoridad administrativa, cuyo titular es nombrado

por el Presidente de la República.

De lo trascendental puedo señalar que el artículo 25 de la ley señala el uso de medios de apremio, como la multa y el auxilio de la fuerza pública, por ello, la Corte ha considerado que la Procuraduría, es una autoridad administrativa, contra la cual procede el juicio de amparo. Carece de la obligación de rendir un informe anual.

Por lo anterior, el Procurador del Consumidor al tener *potestad* o poder coactivo, deja de ser un *ombudsman*, quien sólo tiene *auctoritas* o autoridad moral, situación que no acontece con la Procuraduría Federal del Consumidor; sin embargo, es un antecedente histórico del *ombudsman* mexicano.

2.9.2. Defensoría de los Derechos Universitarios.

El 3 de enero de 1985 el Consejo Universitario de la Universidad Nacional Autónoma de México aprobó el Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios, instancia que tiene las características del *ombudsman* y que continúa funcionando hasta la fecha, como un órgano de carácter independiente que tiene por finalidad esencial recibir las reclamaciones individuales de los estudiantes y de los miembros del personal académico de la Universidad Nacional Autónoma de México, por actos, resoluciones u omisiones de los funcionarios o dependencias administrativas o académicas, también podrá conocer de oficio de las denuncias que se publiquen por la prensa y, en especial, en la Gaceta Universidad Nacional Autónoma de México que causen afectación de los derechos que les otorga la legislación universitaria.

La creación de la Defensoría de los Derechos Universitarios se presenta, en el ámbito universitario, como el instrumento idóneo para regular la convivencia dentro de un marco de legalidad. Sus características son: la independencia, es

observador del cumplimiento del orden jurídico universitario, imparcialidad y accesibilidad.

De conformidad con lo establecido en el artículo 3 del Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios, el Defensor *“es designado por la Comisión de Legislación Universitaria del Consejo Universitario, de una terna integrada por el rector”*. Durará cuatro años en sus funciones, con posibilidad de una reelección y sólo podrá ser destituido, por causa justificada, a petición del Rector, que apreciará la Comisión de Legislación Universitaria del Consejo Universitario.

Por su parte, de conformidad con el artículo 10 del Estatuto de referencia, el Defensor de los Derechos Universitarios debe:

“rendir un informe general anual y de carácter público, tanto al Rector como al Consejo Universitario, en el cual señalará (de manera impersonal) los asuntos que se le hubiesen planteado, aquellos que fueron admitidos, las investigaciones realizadas, así como los resultados obtenidos, incluyendo las estadísticas necesarias para la debida comprensión de sus actividades. Formulando en dicho informe las recomendaciones que se consideren convenientes para perfeccionar la legislación universitaria y los procedimientos académicos y administrativos, de acuerdo con las experiencias adquiridas y los problemas más significativos que ha debido analizar”.

Como se ha visto, la característica fundamental de todo Ombudsman es precisamente su autonomía e independencia, lo cual significa que ni su actuación ni sus decisiones estén supeditadas a ninguna autoridad, por lo cual, tampoco la Defensoría, está supeditada a ninguna decisión ajena dentro o fuera de la Universidad.

2.9.3. Procuraduría Social del Gobierno del Distrito Federal.

El 25 de enero de 1989 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un acuerdo del Jefe del entonces Departamento del Distrito Federal por medio del cual se creó la Procuraduría Social, como organismo dependiente del Jefe del Gobierno del Distrito Federal y sus funciones primordiales eran la recepción de quejas y reclamaciones de los habitantes del Distrito Federal por los actos u omisiones de los servidores públicos del Distrito Federal que afecten sus derechos e intereses legítimos.

La Procuraduría Social es un organismo encargado de defender los derechos ciudadanos relacionados con las funciones públicas, con la prestación de servicios de la administración pública del Distrito Federal, vigila el cumplimiento de la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, además de ser un conciliador en materia de arrendamiento habitacional, maneja el Programa para el Rescate de Unidades Habitacionales de Interés Social.⁹⁸

Es un organismo público descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, también tiene autonomía funcional o de gestión aunque no esté expresamente reconocido, toda vez que en el artículo 2 de la Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal, en mención se establece que la Procuraduría Social, *“en el desempeño de sus funciones, no recibirá instrucciones o indicaciones de autoridad o servidor público alguno”*.

⁹⁸ <http://www.prosoc.df.gob.mx/conocenos/index.html>, consultada el 20 de enero de 2008.

Capítulo 3. Estructura Jurídica de la Defensa de los Derechos Humanos en México.

3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.1.1. Artículo 102 Apartado B. Aciertos y desaciertos de sus reformas.

En este apartado abordaremos las reformas más sobresalientes a este artículo a partir del año 1999 y que, entre otros aspectos, implican: la nueva forma de designación del Ombudsman y el método de elección de su titular como obligatorio para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las locales, esta elección le da permanencia en el cargo durante 4 años, con posibilidad de ratificación o reelección por una sólo ocasión.

Además, la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999, otorga al presidente de dicho organismo la facultad de presentar denuncias y quejas ante autoridades administrativas y judiciales, reiterando su falta de facultades en materia electoral, laboral y jurisdiccional. Es importante resaltar que la Constitución Federal consagró su característica de *autonomía de gestión y presupuestal* que posteriormente se incorporó en las leyes respectivas y a la entonces Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

En realidad, en cuanto a las nuevas funciones, separaron al *ombudsman* de las actividades de control político, mientras tendían a acercarlo en algunos sentidos a los órganos jurisdiccionales, por ello, se le denominó a su función como "*parajurisdiccional*".

Por lo anterior, es que existen aciertos y desaciertos en la reforma Constitucional comentada, destacando la reivindicación del ombudsman parlamentario; la reelección y la extensión del periodo del mandato; la

consagración de los términos de autonomía de gestión y presupuestal, la expresión “*amparan*” los derechos humanos del orden jurídico mexicano, lo que trae aparejado una supeditación a este órgano legislativo.

De los desaciertos, no se contempló la posibilidad de que se ejercitara la acción de inconstitucionalidad, fue hasta 2006 que se le otorgó esta facultad, omite la ampliación de las competencias en materia laboral, electoral y no contemplar a los organismos públicos de derechos humanos como “*órganos constitucionales autónomos*”.

El sentido en que el constituyente hace referencia a los organismos de protección de los derechos humanos que al concebirlos como organismo público que cuentan con autonomía, limitó esta característica al ámbito administrativo, tomó en cuenta la naturaleza de los actos que investiga, la gestión presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios; y, no obstante que parecerían que los ubicó dentro de la organización administrativa de los organismos descentralizados, esta idea se aleja en cuanto que el artículo 102, Apartado “B”, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone lo siguiente:

“conocerán 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”.

No puede formar parte de la administración pública, toda vez que cualquier autoridad que forme parte de ella puede ser presuntamente responsable por violaciones a tales derechos y entonces la actuación de estos organismos resultaría parcial, incumpliendo así con uno de sus principales valores, la certeza de la ciudadanía por el resultado de sus investigaciones.

No obstante que sobre este particular, en el debate parlamentario respecto a las reformas al artículo 102, Apartado B, Constitucional, se discutió sobre dotar de autonomía a la institución y, finalmente, se cambió el sentido y se votó porque

se estableciera esta característica esencial a las recomendaciones y no en el órgano, lo cual constituye un defecto conceptual de origen.⁹⁹

Sobre la adición publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de septiembre de 2006, a la fracción II del artículo 105, en lo relativo a la intervención de los organismos públicos de derechos humanos, tanto a nivel federal, estatal y del Distrito Federal, en las “acciones de inconstitucionalidad”, haré referencia a los aspectos relacionados con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, mencionando algunos otros relativos al tema sólo en la medida en que sean necesarios para entender su contenido.

La adición Constitucional de referencia consistió en que se autoriza a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a presentar el recurso de control de la constitucionalidad en contra de leyes federales, estatales y del Distrito Federal, así como en contra de tratados internacionales, cuando las unas o los otros vulneren los derechos humanos establecidos en la Constitución Federal.

De igual forma, se autoriza a las comisiones de derechos humanos de las entidades federativas a interponer este recurso en contra de las leyes locales que infrinjan estos derechos y que sean expedidas por la legislatura local correspondiente; además, autoriza a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal para los mismos efectos, tratándose de las leyes que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Este recurso de control de la constitucionalidad, acción de inconstitucionalidad, consiste en que una vez que ha sido debidamente publicada una norma general y sin que se aplique a un caso concreto, los sujetos autorizados por ley para interponer el recurso pueden hacerlo, solicitando a la Corte que verifique si existe plena correspondencia entre esa norma general y las

⁹⁹ Cfr. GIL RENDON, Raymundo, *“El Ombudsman en el Derecho Constitucional comparado”*, McGraw-Hill, México, 2002, p.p. 466-482.

normas constitucionales, para que, en caso contrario, esa disposición sea abrogada. Para presentar este recurso no es necesario un acto de aplicación de la ley que ocasione una infracción a la Constitución –como ocurre tratándose del juicio de Amparo, por ejemplo–, ni que sea un sujeto individual, persona jurídica física o colectiva, el que plantee la lesión de sus derechos. No está diseñado para que un particular o una persona colectiva lo utilicen, combatiendo a la norma general por su aplicación a un caso concreto, sino solamente para que los sujetos autorizados por las leyes para emplearlo la impugnen por sí misma.

A partir de la publicación de esta adición, los organismos públicos de derechos humanos tienen facultad de impugnar las leyes que expida el Congreso, las legislaturas locales o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, según corresponda, ante la Suprema Corte de Justicia, conforme a los requisitos básicos siguientes:

- La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal sólo puede impugnar leyes expedidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; la impugnación de cualquier ley que expida este órgano legislativo debe fundamentarse en la presunta violación a los derechos humanos establecidos en la Constitución, como consecuencia del contenido de las normas generales que apruebe la Asamblea, cualquiera que sea su materia. Aunque se emplee el término “Ley”, no es necesario que la impugnación que realice dicho organismo, se refiera a la totalidad de ésta, sino a cualquiera de sus disposiciones, o a cualquiera de sus normas, siempre y cuando se argumente su incompatibilidad con los derechos humanos.

- La impugnación sólo podrá presentarse hasta que hayan sido aprobadas por la Asamblea y publicadas oficialmente, ocurrido lo cual las leyes jurídicamente ya existen, no procederá dicho recurso mientras las normas generales estén en proceso de creación. El plazo para su impugnación es

de 30 días naturales posteriores a la publicación de la norma general, sin importar la fecha en la que ésta entre en vigor.

El fundamento legal, que se refiere a este recurso son el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, de manera supletoria, el Código Federal de Procedimientos Civiles.

La primera interpretación deriva de una imprecisión técnica de la reforma, en la que, como se advierte, no se hace referencia en lo mínimo a que las leyes impugnadas por las comisiones locales tengan relación con los derechos humanos. No obstante, es previsible que prevalezca la segunda, sencillamente porque, en caso de duda, la Suprema Corte determinaría esta limitación conforme al párrafo inicial de este inciso, en el que se faculta a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para interponer este recurso en contra de leyes federales o locales y tratados internacionales que, como lo dispone el artículo 105, fracción II, inciso g) de la Constitución: *“vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución”*.

Por otro lado, es innegable que, aunque sea en un juicio, los organismos y las instituciones facultadas para interponerlo se colocan en una posición de enfrentamiento con este órgano legislativo, la cual puede ser más o menos compleja.

3.1.2. Artículo 113.

Como hemos visto, respecto de las normas que regulan el actuar de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en materia presupuestal y financiera, dicha Comisión, al emitir sus diversas recomendaciones, debe incorporar en ellas el concepto de reparación de daño, por ello, es que , con base en el segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos y el único Transitorio del Decreto, –publicado en el Diario Oficial de la federación el 14 de junio de 2002–, por el que se aprobó la modificación en la denominación del Título Cuarto y se adicionó un segundo párrafo al artículo citado. Se propone la expedición de una ley en materia de Responsabilidad Patrimonial para el Distrito Federal; mismo que habría de concebirse como una Ley que regule la Responsabilidad Patrimonial para el Distrito Federal, que contenga el aspecto procedimental, introduciendo un apartado intitulado “*De la Responsabilidad por Violaciones a Derechos Humanos*”, por ello, también en una nueva Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, debe incluirse un apartado que disponga lo relativo a la reparación del daño, para que, en ambos ordenamientos, se establezca el carácter objetivo y directo de las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (una vez que son aceptadas por la o las autoridades responsables).

3.1.3. Artículo 133.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido el criterio genérico de la supremacía constitucional, obviamente referido a las normas que derivan de la Constitución Federal. En este orden de ideas, la jerarquía normativa precisa el orden siguiente: 1. Normas Constitucionales; 2. Tratados Internacionales, debidamente ratificados; 3. Leyes Federales; 4. Leyes Locales; 5. Reglamentos, y 6. Acuerdos, manuales, circulares.

Ahora bien, de la incorporación de los tratados internacionales, debe analizarse doctrinalmente que sistema de incorporación adoptó el Estado en cuestión.

El sistema dualista, exige la expedición de una Ley que repita el contenido del ordenamiento jurídico internacional, no basta la aprobación de alguno de los órganos del Estado para poder tener vigencia, requiere de un procedimiento

solemne, en este caso, el establecido para la aprobación de leyes. Es dual por que requiere de dos actos, uno, el de la ratificación y dos, la expedición de una ley. El sistema monista es automático, sólo basta la ratificación del Estado que se adhiere para que forme parte del orden jurídico interno del Estado.

La pregunta que surge es ¿Qué tienen los tratados internacionales respecto del ordenamiento jurídico interno de un Estado? *“uno de los postulados de la seguridad jurídica es la clarificación de una graduación o jerarquía normativa a partir de los enunciados constitucionales de cada Estado, teniendo en cuenta los poderes sociales de los que emanan, la consecuencia obligada de una ordenación jerárquica, es el sometimiento de las normas inferiores a las superiores, superioridad que se manifiesta o debe manifestarse en la inconstitucionalidad o ilegalidad de aquellas normas que contradigan lo que dispone una norma de rango superior, por lo cual la norma superior ejerce una especie de función controladora sobre las inferiores”*.¹⁰⁰

Siguiendo el estudio de Humberto Henderson, analicemos la forma en que las constituciones nacionales incorporan los instrumentos internacionales a su orden jurídico interno, específicamente en el caso de la materia objeto de estudio,

- **Sistema Supraconstitucional.**

Los tratados internacionales de derechos humanos predominan respecto de la Constitución nacional. En caso de presentarse un conflicto entre ambos ordenamientos los preceptos constitucionales deberán ser interpretados según el contenido normativo e ideológico del tratado internacional.

¹⁰⁰ HENDERSON, Humberto, *“Los tratados internacionales de derechos humanos en el orden interno: la importancia del principio pro homine”*, Revista IIDH vol.39, p.p. 75 y 76, en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/39/pr/pr5.pdf>, consultada el 9 de octubre de 2007.

- **Constitucional.**

La Constitución concede a los tratados el rango constitucional. Los efectos se presentan en caso de que no exista oposición, *¿la Constitución debe interpretarse con criterios nacionales o internacionales?* De existir oposiciones menores, podría compatibilizarse con el principio pro homine, igualmente tratándose de un tratado de derechos humanos con otro tratado “constitucionalizado” de derechos humanos. De mayor trascendencia resulta el de oposición entre un tratado de derechos humanos y una ley nacional, que entonces resultaría inválida, no obstante, amén de no provocar un quebrantamiento normativo, la ley debe interpretarse conforme al tratado internacional de los derechos humanos y aplicarse con la filosofía jurídico-política del mismo.¹⁰¹

- **Supralegal o Subconstitucional de primer grado.**

Los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano, por debajo de la Constitución y prevalecen sobre las leyes nacionales. En este sistema el tratado deberá estar acorde con las normas constitucionales para no ser reputado inconstitucional.

Por lo que hace a su vigencia, deben interpretarse de conformidad con las reglas constitucionales y una ley nacional no puede derogarlo o modificarlo, aun siendo posterior, adolecería de inmediata invalidez. En cuanto su aplicación, de aceptarse el *principio pro homine*, una ley posterior se puede aplicar con prevalencia. La ley nacional debe interpretarse de acuerdo a los tratados de derechos humanos ratificados. Debe haber armonización entre la ley y las líneas ideológicas y normativas del tratado.

¹⁰¹ Cfr. HENDERSON, Humberto. *Op. cit.*, pág. 79.

A manera ilustrativa, en abril de 2004 la Corte determinó:

No. Registro: 180,431

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XX, Septiembre de 2004

Tesis: I.4o.A.440 A

Página: 1896

*TRATADOS INTERNACIONALES. SU APLICACIÓN CUANDO AMPLÍAN
Y REGLAMENTAN DERECHOS FUNDAMENTALES.*

Conforme al artículo 133 constitucional, la propia 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. Ahora bien, cuando los tratados internacionales reglamentan y amplían los derechos fundamentales tutelados por la Carta Magna, deben aplicarse sobre las leyes federales que no lo hacen, máxime cuando otras leyes también federales, los complementan.

*CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL
PRIMER CIRCUITO.*

Amparo en revisión 799/2003. Ismael González Sánchez y otros. 21 de abril de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Mariza Arellano Pompa.

- **Legal.**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene un fallo interpretativo que colocó a México en el grupo anterior, disponiendo que los tratados internacionales

tenían el mismo rango que la ley interna. En noviembre de 1999, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la Tesis identificada bajo el rubro P. LXXVII/99, Semanario Judicial de la Federación Tomo X, en la que se alude al contenido del artículo 133 de la Constitución, definiendo que *“los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima de la ley federal y local”*. Ya que para la Corte, sólo la Constitución es la Ley Suprema a la que hace referencia dicho artículo, abandonando así la tesis que había sustentado en 1992 (Tesis P. C/92 de diciembre de 1992), relativa a la equiparación entre los tratados y las leyes federales.

Las consecuencias jurídicas de esta modalidad son:

“... ”

1. *El tratado internacional de derechos humanos está por debajo de la Constitución y debe interpretarse de acuerdo a la misma.*
2. *Un tratado posterior derogaría a una ley anterior, excepto que la ésta sea más protectora, en cuyo caso debería seguir siendo aplicada, si la ley es menos protectora, se aplicaría directamente el tratado internacional más favorable.*
3. *Una ley posterior podría pretender derogar al tratado de derechos humanos anterior en caso de que se opongan. En el caso en que reduzca los niveles de protección consagrados en el tratado internacional y éste no fuera aplicado en virtud de la posterioridad de la ley, el Estado estaría haciéndose responsable internacionalmente por ello. Una decisión legislativa interna que estuviera haciendo inaplicable un tratado, requeriría de una denuncia internacional del tratado, a efecto de evitar cualquier responsabilidad internacional. En caso de que esta ley posterior sea más favorable, formalmente por su carácter más protector, en cuyo caso operan las reglas de la temporalidad y del carácter más protectorio de la ley.*

4. *los jueces podrían llegar a interpretar los tratados de derechos humanos con un espíritu internacional o nacional.*¹⁰²

3.2. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

En 1993, a partir de la experiencia acumulada en casi seis años de representación a través de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para permitir la promulgación de un Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que permitiera normar las relaciones políticas en esta ciudad. Así, en 1994, el Congreso de la Unión expidió el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal es el ordenamiento jurídico que regula la estructura y funcionamiento del poder político local, el contenido de dicho Estatuto se restringe a regular fundamentalmente la actuación de los órganos locales, dejando espacios acotados al Congreso de la Unión y al Presidente de la República. Es por eso que dicho Estatuto debe estar acorde con lo fijado en la Constitución. Por lo tanto, no puede rebasar el marco de la Ley Suprema, pero tampoco puede estar disminuido, porque no sólo se reduce la capacidad de movimiento de los órganos locales, sino que deviene en menoscabo de la intensa participación ciudadana de la capital.

Aunado a lo anterior, la hoy Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ha adquirido funciones no sólo de protección y vigilancia, sino además de respeto, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico mexicano. Lo que deja claro que la organización de la función *cuasijurisdiccional* local de la Comisión de Derechos Humanos también debe estar fijada con base en los principios generales y los estratégicos del Estatuto de Gobierno, así como los que se establecen para

¹⁰² HENDERSON, Humberto, *Op. cit.*, p.p. 82 y 83.

la organización política y administrativa. No obstante, para reforzar este argumento, vale la pena transcribir su contenido:

Artículo 12. *La organización política y administrativa del Distrito Federal atenderá los siguientes principios estratégicos:*

...

VIII. La observancia, respeto y atención de recomendaciones por las autoridades y en general servidores públicos que ejerzan jurisdicción local en el Distrito Federal, respecto de los derechos humanos que establece el orden jurídico mexicano...

Artículo 42.- *La Asamblea Legislativa tiene facultad para:*

I-XI

...

XII. Legislar en las materias civil y penal, normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio; ...

Resulta óbice que haya primeramente una reforma al artículo 122 constitucional, como respuesta de un anhelo político de los habitantes de la Capital de la República; del compromiso histórico y ético para con la ciudadanía que en principio se encuentra en el artículo 102 apartado B, por lo que el organismo público autónomo protector de derechos humanos en el Distrito Federal, tendrá que ser reconocido ahora por el Gobierno del Distrito Federal. Lo anterior se encuentra fundado en el artículo 122 Apartado A, fracción I; Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

3.3. Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Sus principales reformas.

El 16 de diciembre de 1993, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, instrumento que ha servido para, junto con la Ley de la materia, llevar a cabo la operación de las actividades institucionales.

Los puntos señalados enseguida obedecen a una reflexión sustentada en la experiencia práctica desarrollada en casi cuatro años de laborar en la administración que impulsó esta reforma, así como en la convicción de que el ámbito de los derechos humanos atendible por esa Comisión no se debe limitar al cumplimiento de la norma interna, sino también y muy especialmente al de la norma internacional que es piedra angular de un derecho progresivo como lo el que nos ocupa.

Así, en un primer momento, las reformas al Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal se publicaron el 1 de agosto de 2002 y su fe de erratas el 8 de agosto de 2002, de las que se desprende lo siguiente:

<p>Naturaleza jurídica</p>	<p>Autonomía funcional y presupuestal de la Comisión, en este último supuesto, con apoyo en el Código Financiero del Distrito Federal.</p> <p>Se crea un capítulo específico que regula todo lo concerniente al Consejo, a fin de tener mayor claridad en la función de este importante órgano.</p>
<p>Competencia</p>	<p>El Reglamento tiene por objeto, entre otros, regular el procedimiento de queja y el de investigación de oficio.</p> <p>Se amplió el ámbito de competencia de la Comisión, sin violentar la Ley y además ajustándola al marco Constitucional.</p> <p>Los derechos humanos tutelados por la Comisión pueden encontrarse también en los instrumentos internacionales de derechos humanos (no sólo los ratificados), aunque posteriormente se hace la distinción procesal</p>

	<p>respecto a cuáles sí podrían ser utilizados como fundamento legal y cuál sólo de manera ilustrativa, o bien, para fines de educación, estudio, promoción o difusión.</p>
Procedimentales	<p>Se genera la posibilidad de utilizar estrados para dar publicidad a algunas determinaciones de la Comisión.</p>
	<p>En casos graves, a solicitar a las autoridades federales o estatales que tomen las medidas precautorias para evitar la consumación irreparable del hecho violatorio de derechos humanos.</p>
	<p>Se establece la obligación para la Comisión de fundar y motivar sus determinaciones, sustentándolas en norma interna e internacional (ratificada).</p>
	<p>Se establecen reglas claras para la expedición de copias a cargo de la Comisión, evitando el manejo casuístico de los casos.</p>
	<p>Se establece la posibilidad de que la Comisión denuncie ante la Contraloría General de Gobierno del D.F. la omisión del informe solicitado (endurecer el posicionamiento de la Comisión)</p>
	<p>Se establecen reglas claras para preservar las garantías de audiencia y legalidad a favor del quejoso o agraviado.</p>
	<p>Se precisan los principios bajo los que la Comisión recibirá, admitirá, desahogará y valorará las pruebas en sus investigaciones.</p>

Posteriormente, el 14 de enero de 2003, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el Decreto por el que se reformaron 34 artículos, se adicionaron diversas fracciones o párrafos a 12 artículos e incluso se adicionó un artículo completo –el 65 bis- a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, destacándose esencialmente las innovaciones siguientes:

Naturaleza	<p>Consolida la autonomía constitucional.</p>
	<p>Se especifica la conformación del patrimonio de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, consolidando así su autonomía presupuestaria.</p>
	<p>Ubica la competencia de la Comisión en concordancia con lo establecido por el artículo 102, apartado B, Constitucional, respecto de la</p>

	actuación institucional, no solo en contra de las dependencias de la administración pública local, sino también de los organismos públicos autónomos del Distrito Federal.
	Crea un ombudsman apolítico.
Competencia	Participación conjunta con las dependencias competentes, formula programas y acciones para impulsar el cumplimiento de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales.
	Se posibilita al Presidente para solicitar la intervención de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a fin de que analice las causas de incumplimiento de las autoridades que hayan recibido recomendaciones, de modo que su intervención asegure la efectividad y cumplimiento de las mismas.
	Se crea el órgano de control interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, único en su tipo, a nivel nacional, en organismos públicos de esta naturaleza.

Finalmente, la publicación por parte del ejecutivo local del dictamen aprobado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, constituyó una gran oportunidad para el gobierno de esta entidad de demostrar a la ciudadanía su real vocación democrática y dejó constancia de la esencia de su voluntad política.

No obstante, en relación con las determinaciones a las que llega la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, como consecuencia de las investigaciones realizadas, se puede desprender la atribución de la Comisión de mérito para denunciar ante las autoridades administrativas competentes posibles faltas administrativas, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades para Servidores Públicos que es vigente para los servidores públicos en el Distrito Federal. En este sentido, conviene distinguir dos posibilidades a cargo de la Comisión, constituirse como denunciante y, solicitar el inicio de un procedimiento y darle seguimiento, en este último caso, considero que la atribución está muy limitada, en el contexto del artículo 64 de la ley de la materia. No obstante, estas sanciones las deja a consideración del jefe inmediato del servidor público responsable o de la autoridad administrativa que corresponda, lo cual resultaría inoperante.

3.4. Código Financiero del Distrito Federal.

Desde que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal entró en funciones, se constituyó como un organismo público con autonomía administrativa, entre otras cuestiones, proyectaba a través de sus órganos de gobierno, su presupuesto de egresos y sus programas de trabajo para cada ejercicio fiscal, toda vez que en el Decreto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio 2001 se disponía, en sus artículos 28 y 29, que los órganos autónomos y la Comisión –aún no como organismo autónomo–, ejercerían su presupuesto con la autonomía que sus ordenamientos les confirieran para ejercer sus recursos aprobados; y, además, serían directamente responsables de alcanzar con oportunidad y eficiencia las actividades institucionales y acciones previstas en sus respectivos programas, conforme a lo dispuesto en el decreto y demás disposiciones aplicables en la materia; donde esas disposiciones son, el Código Financiero, la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y su Reglamento Interno, así como la normatividad interna que el Presidente y el Consejo de la Comisión aprobaran respecto del ejercicio del gasto.

Es importante tener presente que el Proyecto de Presupuesto de Egresos es el instrumento documental en el que se presupone el gasto total, la clasificación, programática y económica, así como el desglose de las actividades, obras y servicios públicos previstos en los programas a cargo de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades, así como los gastos de la Asamblea, del Tribunal y de la Comisión, entre otras.

Según lo establecido por este Código, la organización presupuestaria y de gasto presenta diversas etapas, una de ellas, es la *planeación* del presupuesto. En ésta, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal goza de autonomía, no obstante, el proyecto de mérito es remitido al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por conducto de la Secretaría de Finanzas, para que los incorpore en los

mismos términos en artículos específicos dentro del proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. Pero ello no implica que el presupuesto que se les ha de autorizar es el que proyectan, sino que la Secretaría de Finanzas, al consolidar el Presupuesto de Egresos, revisa los proyectos presentados, a fin de hacer congruentes las necesidades de egresos con las previsiones de ingresos. Lo anterior, demuestra como es que indirectamente y de forma discrecional, queda a cargo del gobierno central la posible modificación, tanto en los programas o planes de trabajo, como un ajuste al monto requerido.

Otra etapa es la organización, en la que estos organismos son ahora sí libres en establecer cuáles serán sus proyectos, programas a realizar durante el ejercicio fiscal que corresponda, explicando el contenido de los programas considerados como prioritarios, especiales, así como las adquisiciones cuya ejecución abarque dos o más ejercicios fiscales y de los gastos del ejercicio fiscal que se propone. Además, deben elaborar un programa operativo que contendrá líneas programáticas, objetivos específicos, acciones, responsables de su ejecución, así como la temporalidad y especialidad de las acciones para las que se asignan recursos, en función de las disponibilidades y necesidades contenidas en los balances de recursos humanos, materiales y financieros así como las previsiones del ingreso que la Secretaría les comunique.

Igualmente, en el ejercicio del presupuesto, pueden efectuar las adecuaciones necesarias para el mejor cumplimiento de sus programas, previa autorización de su órgano competente y de acuerdo a la normatividad correspondiente, sin exceder sus presupuestos autorizados y cumpliendo con las metas u objetivos de sus programas operativos.

El artículo 458 de dicho Código, refiere que el gasto público del Distrito Federal que ejercen los órganos locales de gobierno, la Comisión y otras más, se ajustará al monto autorizado para los programas, capítulos, conceptos y, en su caso, partidas presupuestales, conforme al clasificador por objeto del gasto, a las previsiones de este Código y del Presupuesto de Egresos. Asimismo, el artículo 459, se desprende que la programación de gasto público del Distrito Federal se basará en las orientaciones, lineamientos y políticas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, en el Programa General y en el Programa Operativo.

Este ordenamiento, en su numeral 490, enuncia la naturaleza de la autonomía administrativa de que gozan los “*órganos constitucionales autónomos*”, en cuanto su manejo, administración y ejercicio, aún y cuando gozan de autonomía para ejercer su presupuesto, al indicar que sólo deberán sujetarse a sus propias leyes, los limita, al precisar que, en el caso de emitir normas internas para el manejo presupuestario, éstas deben tener congruencia con lo previsto en este Código y demás normatividad en la materia; no obstante, en todo aquello que no se oponga a las normas que rijan su organización y funcionamiento, situación esta última que vuelve a situarnos en el supuesto de que sólo son autónomos los organismos respecto a su organización y funcionamiento interno que, en primer lugar haya sido descrito en la Constitución y, después, en su regulación interna, por ello es que su autonomía, en todos los casos, es de tipo administrativa.

Como todo ente que ejerce gasto público, los “*órganos constitucionales autónomos*” están sujetos a la revisión de la cuenta pública, del año que corresponda, que formula y presenta el ejecutivo al órgano legislativo, para que su órgano de fiscalización lo revise y, en su caso, formule las recomendaciones que considere pertinentes. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal remite cada tres meses un informe trimestral de avance programático–presupuestal con relación al Decreto de Presupuesto de Egresos, a la Secretaría, quien, una vez incorporados en su totalidad, los remitirá a la Asamblea Legislativa, situación que analizaremos en los párrafos subsecuentes.

No obstante, hay quienes infieren cierta autonomía que rebasa la administrativa, sustentando que el artículo 491 del Código Financiero aludido, refiere que el ejercicio presupuestal de los órganos autónomos es responsabilidad exclusiva de las unidades administrativas y de los servidores públicos que señalen sus propias normas de organización interna; aunado a que el artículo 514 de dicho ordenamiento establece que, tratándose de organismos autónomos, quienes también ejercen gasto público del Distrito Federal, están obligados a proporcionar la información a sus órganos de control. No obstante, deben informar a la Secretaría, a más tardar el día 15 de enero de cada año, el monto y características de los remanentes para su devolución.

Asimismo, de conformidad con el artículo 516 del multicitado Código, con base en las conclusiones e informes que se deriven de la evaluación, la Secretaría podrá modificar las políticas, disposiciones administrativas y lineamientos en materia de gasto; hacer adecuaciones programático-presupuestales; determinar las previsiones que constituyan una de las bases para el proceso de programación-presupuestación del ejercicio siguiente y algunas otras que señalen los ordenamientos jurídicos aplicables.

Por su parte, el órgano de control interno de la Comisión aludida, de conformidad con lo establecido el artículo 42 de su Reglamento Interno, debe vigilar que se establezca un sistema de control interno en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales, financieros y patrimoniales, así como revisar su cumplimiento; por lo cual deberán planear, realizar y supervisar todo tipo de auditorías para promover la eficiencia en el manejo, custodia y aplicación de los recursos, formulando las observaciones y recomendaciones que deriven de dichas auditorías. En este último caso, la Comisión de mérito, a través del órgano de control interno, dará seguimiento a las observaciones y recomendaciones que formule la Contaduría Mayor de Hacienda

de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como las de la propia Contraloría Interna.

Lo anterior se explica así: la revisión de la Cuenta Pública es facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (Asamblea), misma que ejerce a través de su Contaduría Mayor de Hacienda, conforme a lo establecido en los artículos 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso c); 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 43, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

La Contaduría es el órgano técnico de la Asamblea, que tiene a su cargo la fiscalización del ingreso y gasto públicos del gobierno del Distrito Federal, así como su evaluación. La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda tiene como sujetos de fiscalización, entre otros, a los órganos autónomos señalados en el Código Financiero, como lo es el caso de la Comisión de Derechos Humanos local. La fiscalización y evaluación que realice la Contaduría y las auditorías que practique a la gestión financiera de los sujetos de fiscalización, son independientes de cualquier otra que se efectúe internamente.

La Contaduría remite a la Asamblea, por conducto de una Comisión de Vigilancia de la propia Contaduría, el resultado de la revisión de la cuenta pública, de las auditorías practicadas y, en su caso, de las irregularidades administrativas, deficiencias o hallazgos producto de las mismas. En el caso de que la Comisión de Derechos Humanos de mérito se negare a proporcionar la información solicitada por la Contaduría, o no tuviera o no permitiere la revisión de los libros, registros, instrumentos, sistemas, procedimientos y documentos comprobatorios y justificativos del ingreso y del gasto público, la práctica de visitas, inspecciones, auditorías, la Contaduría podrá solicitar al órgano de control respectivo la aplicación de las medidas de apremio previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y lo hará del conocimiento de la Asamblea, por conducto de la Comisión de Vigilancia, para que resuelva lo

procedente. Si una vez aplicada la medida de apremio, la negativa a atender los requerimientos persiste, ésta podrá solicitar a la autoridad competente el inicio del procedimiento correspondiente.

Finalmente, sí existe vinculación entre el organismo protector de derechos humanos en el ámbito del Distrito Federal y el órgano que lo establece, dicha vinculación es de tipo estructural, interviene directamente tanto en los estatutos de sus órganos de dirección como en la planeación y control en el ejercicio del presupuesto, en el cual, además, discrecionalmente le establece condiciones para su formulación.

Capítulo 4. Hacia un modelo ideal de *Ombudsman*.

La palabra ombudsman, deviene de la voz sueca que significa representante. Denomina a una institución autónoma, de origen parlamentario, que tiene a su cargo, entre otras funciones, la vigilancia del cumplimiento de las normas relativas a las garantías individuales. Surgió en Suecia, a principios del siglo XIX, y funciona con diversas modalidades y denominaciones en diversos países¹⁰³. Lo anterior, en el contexto político y marco jurídico es el representante, defensor de los hombres, defensor del pueblo.

En los sistemas parlamentarios, actúan como representantes del Parlamento para evitar la desnaturalización del poder, lesiva a los intereses particulares o difusos por parte, esencialmente, del órgano ejecutivo cuya integración y subsistencia dependen de la voluntad del propio Parlamento. Se trata de una extensión del sistema de cuasi-asamblea mediante un funcionario que vela por el correcto ejercicio del poder. Con esta característica, el sistema funciona en Suecia, Finlandia, Dinamarca, Noruega, Portugal y España.

En un sistema semipresidencialista como el de Francia donde el desarrollo de las instituciones políticas revela que está mucho más próximo al presidencialismo que al parlamentarismo, el *mediateur* integra el ámbito del Poder ejecutivo siendo nombrado por el Consejo de Ministros y puede ser destruido por las causales legales comprobadas y resueltas por el Consejo de Estado.

En los sistemas presidencialistas, la dependencia del defensor del pueblo se concreta frente al poder ejecutivo a través de los "ombudsman especiales o ejecutivos" cuya competencia se limita a materias determinadas (defensa del consumidor, del trabajo, del comercio, de la actividad bursátil), que también suelen

¹⁰³Disco Óptico, Enciclopedia Jurídica Omeba, Versión 2007, Edición Especial, 50 Aniversario, Set 4 CD's, Tomo AP 8, pág. 1,372.

funcionar en los sistemas parlamentarios junto al ombudsman auténtico. Así, en los Estados Unidos de América su implantación no ha sido posible en el orden nacional, debido a las trabas resultantes del régimen federal de Estado, sin perjuicio de lo cual ha proliferado en el orden local. Dentro de esta categoría también está incluido el defensor del consumidor establecido en Venezuela en 1974 y la Procuraduría Federal del Consumidor creada en México en 1975.

En los sistemas parlamentarios, la separación de las funciones del gobierno es mucho más tenue que en los regímenes presidencialistas y existe una real preeminencia del Parlamento sobre el órgano ejecutivo cuya intensidad no es uniforme en todos los sistemas. En cambio, en los sistemas presidencialistas, el equilibrio y la independencia entre los órganos gubernamentales es mucho más clara e intensa.

La función del defensor del pueblo es la de velar por la vigencia y respeto de los derechos e intereses de los gobernados mediante el control y la fiscalización de la actividad de la administración pública y, en algunos casos, de los tribunales judiciales. Así, en Dinamarca, a diferencia de lo que ocurre en Suecia y Finlandia, el ombudsman no puede conocer ni controlar la actividad jurisdiccional que desarrolla el Poder Judicial.

En los ordenamientos jurídicos que prevén esta institución, como regla general, no le permite al defensor del pueblo vigilar la conducta de los ministros. Ello obedece a que los miembros del gabinete sólo son responsables políticamente ante el Parlamento.

Para cumplir con su función, el defensor del pueblo, puede efectuar investigaciones, formular críticas, expresar recomendaciones y dar a publicidad sus actos. Pero carece de potestad para imponer coactivamente sus decisiones, o para revocar o anular los actos de la administración.

Esta limitación a las potestades del ombudsman, determina que la efectividad del sistema depende muchas veces de la autoridad moral que pueda revertir la persona que ejerza el cargo, del grado de cultura cívica alcanzado por los gobernantes y de la existencia de una real necesidad en el pueblo.

El ombudsman o, en nuestra voz, el defensor del pueblo es una institución que se ha desarrollado generalmente en los sistemas parlamentarios y que no ha tenido aplicación en los sistemas presidencialistas, salvo bajo la modalidad del ombudsman especial o ejecutivo que es funcionario dependiente del poder ejecutivo. Tal peculiaridad obliga a obrar con cautela recordando que debe cuidarse no aplicar a los Estados de régimen presidencial, doctrinas y principios que son propios del sistema parlamentario.

Ahora bien, el Estado debe contar con una triple credibilidad: democrática, honesta y eficiente, representativa de todos, que promueva la defensa de las libertades, transparente en su funcionamiento y diligente en su relación con la sociedad civil. Para ello, es menester contar con las comisiones de derechos humanos que señalen las fallas y arbitrariedades que surgen en las instituciones del gobierno, para que corrijan su actuación respetando el Estado de Derecho y, con ello, los derechos fundamentales de los mexicanos.

De tal modo es preciso incrementar los escasos estudios de esta progresiva institución que contrastan con el impresionante número de análisis, tanto nacionales como de tipo comparativo que no es exclusivamente jurídica, sino que se extiende a otras disciplinas de carácter social.

Es por ello que en este apartado analizaremos el ámbito de competencia de la de dichos defensores, tomando en cuenta la nomenclatura que en cada país se ha adoptado, como la Defensoría del Pueblo de la República Bolivariana de Venezuela; la Procuraduría de los Derechos Humanos de Baja California y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, mismas que, ante los

abusos y los excesos del poder, el ciudadano encuentra una institución de Estado que protege, defiende y promueve sus derechos.

4.1. Las Defensorías del Pueblo.

Defensor,¹⁰⁴ para el derecho procesal, significa, el que defiende a otro u otros, abogado, procurador o gestor. Defensoría se concibe como una institución pública que tiene por objeto la defensa gratuita. Así, por ejemplo, en el fuero federal opera un servicio que garantiza el derecho a la defensa y el acceso a la justicia mediante la orientación, asesoría y representación jurídica.

Como sus antecedentes tenemos que el imperio romano se había engrandecido mediante una serie infinita de conquistas, pero conservaban en cada pueblo que conquistaba las instituciones locales y respetaban su autonomía política. Por la organización dada a las provincias romanas, especialmente en los últimos tiempos de la República, respetada en sus líneas generales durante los primeros siglos del Imperio, aquellas ciudades que tuvieron originariamente una estructura política (soberana), conservaron durante la época romana su autonomía, mientras que los agregados urbanos existentes dentro de los vastos territorios sometidos, participaban políticamente de la suerte común del territorio provincial y de sus habitantes, no obstante su gran progreso ciudadano y su crecida población que les convertían en sedes de importantes cargos administrativos.

Más, poco a poco, se fue advirtiendo una tendencia centralizadora que estaba enderezada a crear un solo y grande imperio, con un dominio común y una ley igualadora, y el territorio romano, que se hallaba primitivamente dividido en la Ciudad dominante, los municipios, las colonias romanas, las colonias latinas y las ciudades federadas, experimentó las consecuencias de la nueva orientación

¹⁰⁴ Cfr. Disco Óptico, Enciclopedia Jurídica Omeba, Versión 2007, Edición Especial, 50 Aniversario, Set 4 CD's, Tomo AP 8. p.p. 655, 656.

político-jurídica impresa por los emperadores. La concentración del poder y las demasías de los funcionarios, así como la exorbitada hegemonía de las clases ricas que en su constante lucha por conservar la posición lograda generalmente en desmedro de los plebeyos, fue creando una permanente efervescencia que concluyó en destrucción del poderoso imperio; así se instituyeron funcionarios que recibieron la denominación de defensores civitatis o civitatum.

Estos magistrados populares tuvieron a su cargo la defensa de los intereses de los desvalidos y el reclamo contra las violencias y demasías de los funcionarios o poderosos. Eran electos por el pueblo directamente. Al comienzo su nombramiento derivaba del gobierno, como una especie de defensor judicial, defensor de oficio o "abogado de pobres" de las legislaciones actuales. Posteriormente resultaron del producto de elecciones, llegándose, con el tiempo, a concederles una jurisdicción sobre los litigios de menor cuantía, así como una reducida jurisdicción criminal. Sin embargo, no calmó la fiereza de los funcionarios romanos, ni de los potentados. Para conformar mejor la verdadera función del defensor civitatis, en el curso de los tiempos se fue modificando la naturaleza de sus funciones. En efecto, en los últimos tiempos del imperio se le reconoció el derecho de designar tutores y pronunciarse con potestad de magistrado judicial en las causas de menor cuantía.¹⁰⁵

El contenido del artículo 281 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, establece que dicha Defensoría tiene como objetivo principal velar por el correcto funcionamiento de los servicios públicos, amparar y proteger los derechos e intereses legítimos, colectivos y difusos de las personas, contra las arbitrariedades, desviaciones de poder y errores cometidos en la prestación de los mismos, interponiendo, cuando fuere procedente, las acciones necesarias para exigir al Estado el resarcimiento a los administrados de los daños y perjuicios que les sean ocasionados con motivo del funcionamiento de los servicios públicos.

¹⁰⁵ Cfr. Disco Óptico, Enciclopedia Jurídica Omeba, Versión 2007, Edición Especial, 50 Aniversario, Set 4 CD's, Tomo T 6. p.p. 88, 89.

Con base en lo anterior, interponen acciones de inconstitucionalidad, amparo, habeas corpus, habeas data y las demás acciones o recursos necesarios para ejercer las atribuciones señaladas, cuando fuere procedente de conformidad con la ley. Además, recurren ante la dependencia judicial, para que intente las acciones o recursos a que hubiere lugar contra los funcionarios públicos responsables de la violación o menoscabo de los derechos humanos. Velan por los derechos de los pueblos indígenas y ejercen las acciones necesarias para su garantía y efectiva protección. Así también, visitan e inspeccionan las dependencias y establecimientos de los órganos del Estado, a fin de prevenir o proteger los derechos humanos. Formulan, ante los órganos correspondientes, las recomendaciones y observaciones necesarias para la mejor protección de los derechos humanos, para lo cual desarrollan mecanismos de comunicación permanente con órganos públicos o privados, nacionales e internacionales, de protección y defensa de los derechos humanos. Promueven y ejecutan políticas para la difusión y efectiva protección de los derechos humanos.

Los Defensores del Pueblo gozan de inmunidad en el ejercicio de sus funciones y, por lo tanto, no podrán ser perseguidos, detenidos ni enjuiciados por actos relacionados con el ejercicio de sus funciones.

4.2. Las Procuradurías de Derechos Humanos.

Procurador es aquél que con la necesaria habilitación legal, ejerce ante los tribunales la representación de cada interesado en un juicio (del latín procurator); así lo define el Diccionario de la Real Academia Española.

“El poder conferido para un pleito determinado, comprende la facultad de interponer los recursos legales y seguir todas las instancias a que haya lugar; intervenir en los incidentes del juicio principal y ejercitar todos los actos que

*ocurran durante la secuela de la litis, excepto aquellos para los cuales la ley requiera la facultad especial, o los reservados expresamente en el poder.*¹⁰⁶

En algunas legislaciones, es el funcionario auxiliar de la administración de justicia que tiene a su cargo la representación judicial de las personas en juicio. En México, funcionario público que preside el Ministerio Público, encabeza una procuraduría.¹⁰⁷

Así, la Procuraduría es el organismo que atiende los oficios de otro. Organismo que presta determinados servicios orientados al bienestar de la comunidad, integrado por procuradores judiciales para la representación en juicio de personas, a través del cual se desarrollan las actividades del Ministerio Público, en los países donde existe esta institución.¹⁰⁸

Es así como en este apartado, me enfocaré al estudio del desarrollo histórico de la Procuraduría de los Derechos Humanos de Baja California, misma que se divide en los momentos siguientes:

Del Decreto No. 49, publicado en el Periódico Oficial de fecha 10 de marzo de 1991, resulta imprescindible destacar que dota de autonomía a la Procuraduría, adelantándose así en el tiempo a la adición de la Constitución Federal. Otro aspecto es que no acota el alcance de la institución con respecto a los actos de servidores públicos del poder judicial, como sí ocurre en el caso de otras entidades, quienes transcribieron textualmente el contenido de la adición del 102 constitucional y, además, el proceso para nombrar titular era de naturaleza mixta, intervenían tanto el poder ejecutivo como el legislativo, el primero, para convocar a los aspirantes y proponer una terna de la cual el legislativo nombraría al titular. Su objetivo es el velar por la legalidad en todos los actos de la administración pública,

¹⁰⁶ <http://legales.com/Tratados/p/poder.htm>, consultada el 2 de junio de 2008.

¹⁰⁷ Cfr. Disco Óptico, Enciclopedia Jurídica Omeba, Versión 2007, Edición Especial, 50 Aniversario, Set 4 CD's, Tomo AP8. p.p. 1562 y 1563.

¹⁰⁸ *Ídem.*

promover la justicia y asegurar el respeto de los derechos humanos en todo lo que aquella intervenga.

Según el artículo 12 de la Ley de la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana de Baja California, tiene competencia para *“investigar quejas que formulen los particulares sobre actos de los servidores públicos que sean contrarios a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que deban observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, determinar su procedencia y sustanciar los procedimientos pertinentes a su tramitación, en coordinación con las autoridades encargadas de investigar y sancionar las faltas administrativas de los servidores públicos, conforme a la legislación orgánica que corresponda. Sus determinaciones pueden recaer en propuestas conciliatorias. Además, se destaca la posibilidad de acudir a la autoridad competente para la investigación de posibles delitos y faltas administrativas. Formula recomendaciones y opiniones a los servidores públicos relativas a las disposiciones legales y procedimientos vigentes que contribuyan a un mejor servicio de la Administración Pública y presenta un informe de actividades ante el Congreso del Estado, en el que da a conocer el balance de su ejercicio; el cual debe publicarse y circular entre los diversos órganos de la Administración Pública”*.

4.3. El Ombudsman Mexicano. Naturaleza Jurídica.

Etimológicamente, la palabra sueca "ombudsman" designa a todo aquél que está capacitado para actuar en nombre de otro, equivale, por lo tanto, a representante, procurador, delegado. En México, se vinculó, en principio, con el órgano ejecutivo y posteriormente al legislativo, respecto de los cuales, conserva cierta autonomía.

Aunque el defensor del pueblo en México, es nombrado por el Congreso y las legislaturas locales, ejerce sus funciones con total autonomía respecto del

órgano legislativo, el cual no puede darle órdenes, ni interferir en forma alguna con sus actividades. Sin embargo, se encuentran algunas características propias de la figura jurídica del mandato en lo que respecta al nombramiento, a la destitución y a la obligación impuesta al defensor del pueblo de dar cuenta de sus actos al Congreso y, en su caso, a las legislaturas locales. Conoce imparcialmente de las controversias que se suscitan entre el particular y la autoridad reuniendo y allegándose información para formarse una opinión sobre el problema en cuestión y emitir resolución que toma la forma de una recomendación.

El defensor del pueblo es un mecanismo de control de los actos de las autoridades, tiene carácter autónomo y no jurisdiccional. Dicha institución guarda enormes semejanzas con la de la conciliación, en la práctica la mayoría de sus intervenciones constituyen verdaderas negociaciones conciliatorias. Su diferencia con un conciliador, es que el defensor del pueblo cuenta con facultades para difundir sus opiniones y con ello persuadir moralmente a la autoridad para que implemente sus recomendaciones, contando además, con medios de apremio que puede ejercitar discrecionalmente con objeto de obtener la cooperación de las mismas.

La diferencia entre el defensor del pueblo ejecutivo y el legislativo es que éste ejerce su jurisdicción sobre la mayoría de las dependencias administrativas que se encuentran dentro de la competencia del Ejecutivo que lo nombró. Aunque el ombudsman ejecutivo es nombrado por el titular de este órgano de poder, suele ejercer sus funciones con cierta autonomía y cuenta con un personal bajo su dirección elegido por él mismo. Sin embargo, el beneficio potencial, consiste en que el ombudsman ejecutivo puede apoyarse en el poder y el prestigio del titular del Ejecutivo que lo ha nombrado, con objeto de facilitar su trabajo de investigación y la implícita obligatoriedad de sus recomendaciones.

Respecto a la independencia e imparcialidad, el defensor del pueblo ejecutivo y el clásico se asemejan más de lo que pudiera suponerse: ambos

dependen del órgano que los nombró para obtener el necesario soporte presupuestario para el desempeño de sus funciones; y en la práctica, los dos son sensitivos a las realidades políticas dentro de sus jurisdicciones.

La experiencia ha demostrado que también es necesario contar con controles fuera del esquema de la Administración Pública: el control ejercido por los propios ciudadanos en lo individual cuando el gobierno se ha excedido. Una función independiente con un sistema estructurado del defensor del pueblo ha probado ser una herramienta útil y eficaz para defender el derecho del individuo a un buen gobierno. Cuando el ombudsman ha sido constituido como Defensor del Pueblo o Comisión de Derechos Humanos, la institución está comprometida en algo que va más allá de la clásica disfunción de la administración pública y que supera la definición clásica del ombudsman.

Los presidentes de las comisiones de derechos humanos deben ser unos auténticos defensores del pueblo para constituir un resorte fundamental en la lucha contra la impunidad, la corrupción y la ilegalidad.

Las recomendaciones, desde luego, no pueden ser obligatorias o ser exigibles en forma coactiva, se convertirían en sentencias, y solamente los Tribunales previamente establecidos están facultados para emitir actos de autoridad con carácter coercible.

Es por lo anterior, que el objetivo de esta tesis es subsanar los errores del pasado, promover una reforma Constitucional respecto de los organismos autónomos de derechos humanos del Distrito Federal, así como una reforma Estatutaria en el caso del Distrito Federal, con el fin de garantizar y reforzar el reconocimiento de su autonomía, basado en su autoridad moral, apoyado por el respaldo que el Constituyente le brinde al incorporar expresamente el carácter autónomo en su actuación, así como su facultades y atribuciones de sanción.

En conclusión, la naturaleza jurídica de los organismos públicos de derechos humanos, por su forma de creación y la función que desempeñan es la siguiente: son instituciones de Estado y, respecto a la administración pública actúan como organismos constitucionales autónomos.

4.4. Diferencias y Similitudes entre Defensorías, Procuradurías y Comisiones de Derechos Humanos.

A continuación mencionaremos las principales características y similitudes de tres instituciones que, por la trascendencia e impacto internacional, por su estructura y organización funcional, procesal y administrativa, proporcionan datos objetivos que facilitan su distinción, a saber: la Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica; la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y la Procuraduría de Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California.

- Su principal objetivo es mantener el control de la legalidad de las acciones u omisiones de la actividad administrativa del sector público, en tanto puedan afectar derechos e intereses de los habitantes.
- Su actuación se basa en la expeditéz, inmediatez, formalidades mínimas y gratuidad.
- Ante una violación a los derechos humanos debe recomendar o prevenir al órgano respectivo, la rectificación correspondiente, bajo los apercibimientos de ley; pero si se considera que el hecho puede constituir delito, debe denunciarlo ante el Ministerio Público, además en el caso de violaciones graves y/o de difícil reparación solicitan la reparación de daños.
- Su ámbito de acción es el sector público.
- En principio, no pueden actuar en casos que tengan más de un año de haber ocurrido.
- No pueden sustituir los actos, actuaciones materiales ni las omisiones de la actividad administrativa. Ni puede ordenar que se ejecute o se deje de

ejecutar un acto, ni mucho menos puede realizarlo, ni su intervención interrumpe plazos para la interposición de recursos judiciales.

- La divulgación y promoción de los derechos humanos es una acción necesaria para el cumplimiento de sus objetivos y la participación comunitaria se convierte en un factor fundamental en la protección de esos intereses.
- Pueden formular advertencias o recordatorios de las obligaciones legales de servidores públicos y recomendar cambios en los procedimientos administrativos que contribuyan a evitar en lo sucesivo actos como los reclamados en la queja analizada.
- Pueden solicitar al superior jerárquico del servidor público infractor, la aplicación de alguna de las medidas disciplinarias que conforme a la Legislación correspondiente y conforme a la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos le corresponde aplicar.; la intervención del Ministerio Público cuando a su juicio se den elementos constitutivos de delitos.
- Podrá sugerir al órgano legislativo o al órgano administrativo correspondiente, la adición o reforma de las normas cuando la aplicación estricta de estas pueda llegar a producir una situación injusta o un trato perjudicial para los particulares o gobernados.
- Desarrolla su investigación bajo un procedimiento sumario e informal.
- Las recomendaciones que emiten no tienen un carácter vinculante, su fuerza radica en el peso institucional del organismo del que emanan.

DIFERENCIAS		
DEFENSORÍAS	COMISIÓN	PROCURADURÍAS
Órgano adscrito al poder legislativo. Contralor que forma parte del poder legislativo. La Asamblea ejerce el control político directa y explícitamente, mientras que la Contraloría	Es un organismo constitucional autónomo.	Es un organismo de carácter administrativo de participación ciudadana, dotado de autonomía plena, presupuestaria y reglamentaria, con personalidad jurídica y

DIFERENCIAS		
DEFENSORÍAS	COMISIÓN	PROCURADURÍAS
lo ejerce a través de la vigilancia superior de la hacienda pública.		patrimonio propios.
El fin de esta institución es el de velar porque la actividad del sector público se ajuste al ordenamiento jurídico y la moral, de forma tal que los derechos e intereses de los habitantes siempre estén protegidos. Goza de plena independencia funcional, administrativa y de criterio. Esto significa que, junto con la Contraloría General de la República, es auxiliar de la Asamblea Legislativa en la labor de control que ejerce este poder público.	Tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Así como el combatir toda forma de discriminación y exclusión, consecuencia de un acto de autoridad a cualquier persona o grupo social.	Encargado de velar por la legalidad de todos los actos de la administración pública y para promover la justicia buscando asegurar el respeto a los derechos humanos entendidos estos como las garantías individuales y sociales contenidas en nuestra Constitución, los contenidos en la Declaración de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas y en los Tratados, Convenios y Acuerdos Internacionales de los que México es o llegue a ser firmante y se encargará de velar por la legalidad en todos los actos de la administración pública, promover la justicia y asegurar el respeto de los derechos humanos en todo lo que aquella intervenga.
Puede llegar a controlar las mutuales de ahorro y crédito cuando manejan fondos para el desarrollo de vivienda de interés social, o los colegios	No lo hace.	No lo hace.

DIFERENCIAS		
DEFENSORÍAS	COMISIÓN	PROCURADURÍAS
profesionales, entre otros.		
<p>Pese a ser un órgano adscrito al Poder Legislativo, la Defensoría goza de independencia funcional, administrativa y de criterio. Ello implica que no está sujeta a la voluntad de otros órganos en el ejercicio de sus funciones aunque, como es propio de un Estado Democrático de Derecho, está sometida a la fiscalización de otras organizaciones como la Contraloría General de la República y los tribunales de justicia, cada uno dentro de su ámbito de competencia.</p>	<p>Su autonomía es técnica y de gestión, es independiente en sus funciones y decisiones, asimismo en el ejercicio del gasto. El patrimonio de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal se constituye con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las partidas que anualmente se le señalen en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, así como con los ingresos que reciba por cualquier concepto, derivados de la aplicación de las disposiciones de su Ley.</p> <p>Al igual que la procuraduría, y aunque expresamente no lo establezca su Ley, esta Comisión también es fiscalizada por otros organismos. Pero sí hace la mención expresa de que no recibe instrucciones de ningún otro organismo, y en los otros dos casos no lo hacen.</p>	<p>La Procuraduría ejercerá libremente el presupuesto que anualmente le asigne el Congreso del Estado. Al igual que la defensoría, y aunque expresamente no lo establezca su Ley, esta Procuraduría también es fiscalizada por otros organismos.</p>
<p>Sólo hacen referencia a que no puede conocer de asuntos que se ventilen por los Tribunales.</p>	<p>Hace mención de su impedimento para conocer de asuntos laborales y jurisdiccionales.</p>	

Las diferencias de fondo por cuanto a la Defensoría, es que ésta expresamente depende del órgano legislativo que nombra al titular, el presupuesto se asigna a través de una partida que se encuentra contemplada en el presupuesto de éste órgano y su reglamento también lo expide y el no acatamiento injustificado de sus recomendaciones es objeto de una amonestación para el funcionario que las incumpla o, en caso de incumplimiento reiterado, de una recomendación de suspensión o despido, además de que si no acatan los requerimientos o solicitudes, puede ser sujetos a delito de desobediencia; esto es lo que genera cierta coercibilidad en sus resoluciones y actuaciones en general.

La Defensoría previene o solicita rectificación de alguna irregularidad administrativa o actos ilegales o injustos; puede interponer acciones jurisdiccionales, administrativas y penales y si no acatan lo solicitado por ella, al igual que la Comisión puede solicitar amonestaciones. Esta Defensoría además está facultada para interponer el habeas corpus. Puede interponer, en representación los recursos de inconstitucionalidad y amparo. Como sus resoluciones y actos están investidos de cierta coacción, los servidores públicos responsables pueden interponer el recurso de reconsideración.

El titular de la Comisión rinde un informe anual ante el órgano legislativo y ante el Consejo de forma semestral, es nombrado por el órgano legislativo a través de un procedimiento establecido en su ley orgánica. De la Defensoría el titular lo nombra el órgano legislativo, pero no se indica en la Ley de la Defensoría el procedimiento respectivo.

La Procuraduría, investiga y substancia sus procedimientos en coordinación con las autoridades o servidores públicos competentes y no actúa cuando alguna autoridad conoce de los mismos hechos, denuncia ante las autoridades competentes en materia administrativa al igual que la Comisión, pueden proponer la modificación a ordenamientos legales y prácticas administrativas y ambas sugieren aplicar sanciones sin perjuicio de otras a que haya lugar. Sólo la

Procuraduría puede solicitar la aplicación de sanciones previstas en la Ley de responsabilidades.

En cuanto a la Comisión, sus resoluciones no anulan otras ni son vinculadoras, pero puede interponer denuncias y quejas ante las autoridades administrativas y penales correspondientes; solicitar la intervención de la Asamblea en casos pragmáticos, las resoluciones se fundamentan en la investigación y pruebas de que se allegue, además indican la forma de, en su caso, reparar los daños. Además tiene atribuciones para interponer el recurso de inconstitucionalidad. Por lo que la facultad para elaborar sus programas de trabajo y proyectos de presupuesto de egresos son circunstancias que caracterizan la autonomía, contrariamente, gozan de fuerza e imperatividad si se circunscriben a la dependencia de otros poderes públicos, valiendo la pena reflexionar y aceptar lo que represente mayor beneficio para los particulares. Estos contrapesos son lo que hoy en día cuestionan, redundantemente, el quehacer de los organismos protectores de derechos humanos.

Propuesta de reformas, adiciones y modificaciones a diversas disposiciones legales que norman el actuar de los organismos públicos autónomos protectores de Derechos Humanos.

1. Propuesta de reformas y adiciones a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En sintonía con la forma de creación de los organismos públicos de derechos humanos en México, es necesario, en el caso específico del Distrito Federal, una reforma constitucional que, en la parte conducente, adicione al organismo protector de derechos humanos del Distrito Federal, como organismo constitucional autónomo. Además habrá que estar a lo ordenado por el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

“La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”

También tendría que atenerse a lo establecido por el artículo 71 constitucional que señala:

El derecho a iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;*
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y*
- III. A las legislaturas de los Estados.*

...

De igual forma, el artículo 42, fracción VIII del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, otorga la facultad a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para: *“iniciar leyes o decretos relativos al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión”*.

El artículo 102 Constitucional, establece:

Artículo 102.-

A. ...

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

...

...

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

...

...

...

...

Se sugiere que el artículo 102 constitucional establezca:

Artículo 102.- ...

A. ...

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán **organismos constitucionales autónomos para la defensa y** protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

...

...

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

...

...

...

Se sugiere adicionar una Base Sexta al artículo 122 constitucional que refleje la existencia de un organismo público autónomo, con jurisdicción en el Distrito Federal.

Como se desprende del artículo 102 Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los

Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección a los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano.

De igual forma, el artículo 122, Apartado C, constitucional, establece las bases a las que se sujetará el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, señalando los rubros correspondientes a cada una de las cinco bases que lo conforman, habiendo una omisión por lo que respecta a la presencia de los órganos autónomos del Distrito Federal, en este caso particularmente por lo que respecta a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Lo anterior, no es menor, ya que los organismos públicos defensores de derechos humanos, por su carácter no jurisdiccional, no vinculatorio en sus Recomendaciones, requieren contar con un basamento legal sólida a nivel de la norma superior constitucional.

BASE SEXTA.- Además de los órganos que integran el gobierno y la administración pública del Distrito Federal, existen organismos constitucionales autónomos para el cumplimiento de las funciones de Estado que son independientes en sus decisiones.

Los diferentes organismos públicos autónomos tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

A. El Tribunal Electoral del Distrito Federal...

B. El Instituto Electoral del Distrito Federal...

C. La Comisión para la Defensa y Protección de los Derechos Humanos en el Distrito Federal, que es un organismo constitucional autónomo cuyo objeto es la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Así como combatir toda forma de discriminación y

exclusión, consecuencia de un acto de autoridad a cualquiera persona o grupo social.

La competencia de esta Comisión, estará regulada por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y por la Ley de la materia.

2. Propuesta de reformas y adiciones a diversos artículos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Consideramos indispensable incluir en este Estatuto a los organismos públicos autónomos, al tener atribuciones y competencias específicas; el objetivo es elevar al ámbito de las políticas públicas (fines estratégicos), el respeto y atención de las Recomendaciones formuladas por los organismos públicos de derechos humanos.

Toda vez que no se encuentra contemplado en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la atribución expresa de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal respecto de la creación de la Comisión de Derechos Humanos, existe un vicio de forma que en realidad trastoca el fondo del asunto de que se trata. Al no tener el Distrito Federal una Constitución Política local, como es el caso de las entidades federativas, su Estatuto se traduce en el ordenamiento jurídico de mayor importancia para su estructura y funcionamiento por lo que resulta imperante la necesidad de incluir en su cuerpo un artículo que norme la vida del organismo público autónomo destinado a la protección y defensa de los derechos humanos de sus habitantes.

Asimismo, se considera viable incluir los conceptos de derechos humanos y de garantías individuales al usarse como sinónimos erróneamente. Ya que los primeros son reconocidos y los segundos son otorgados.

En cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 133 Constitucional, debemos incluir el reconocimiento a la protección y preservación de los derechos humanos en el Estatuto, aclarando que se trata de los reconocidos en tratados internacionales suscritos por México.

Por otro lado, debemos aclarar y precisar la competencia de la Asamblea sobre legislar en materia de derechos humanos. El concepto de legislar se refiere exclusivamente a crear Leyes, por lo que resulta importante mencionar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 124 las facultades que no están concedidas por ella a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados. Toda vez que el numeral 73 no señala como facultades exclusivas del Congreso de la Unión legislar en materia de derechos humanos se propone, mediante la adición de una fracción XXX al artículo 42 recorriéndose en su orden la numeración actual.

Al ser la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal la encargada de velar por la protección, respeto, observancia, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación, y difusión de los derechos humanos, debe asumirse que al ser un ente especializado, es quien mejor conoce la problemática de esta índole, tanto en el plano teórico como en el práctico, así como la manera en que puede erradicarse, por lo que su aportación al marco jurídico, en el respectivo margen de su competencia, resultaría muy enriquecedora y sobre todo eficaz en el ámbito de aplicación.

Finalmente, esta propuesta hace palpable que en un Estado democrático de derecho, no se puede entender el desarrollo y bienestar social sin tomar en cuenta la preservación y fomento de una cultura de los Derechos Humanos. Esta propuesta de adicionar un párrafo cuarto, obedece a la razón de que los organismos públicos autónomos, pese a que formalmente no pertenecen a la Administración Pública materialmente son fundamentales para el desarrollo de las

mismas, ya que coadyuvan al desarrollo y alcance de sus fines de manera armónica y equilibrada.

El artículo 7 de dicho Estatuto establece:

Artículo 7.- El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales, y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, de acuerdo con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente Estatuto y las demás disposiciones legales aplicables.

...

Se sugiere establezca:

Artículo 7.-...

La distribución de atribuciones entre los Poderes Federales, los órganos de gobierno del Distrito Federal y ***los organismos constitucionales autónomos a que se refiere el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos***, está determinada, además de lo que establece la Constitución, por lo que dispone este Estatuto

...

El artículo 12 del mencionado Estatuto indica:

Artículo 12.- La organización política y administrativa del Distrito Federal atenderá los siguientes principios estratégicos:

I. a VII. ...

VIII. La observancia, respeto y atención de recomendaciones por las autoridades y en general servidores públicos que ejerzan jurisdicción local en el Distrito Federal, respecto de los derechos humanos que establece el orden jurídico mexicano;

Se sugiere disponga:

Artículo 12.- La organización política y administrativa del Distrito Federal atenderán los siguientes principios estratégicos:

I. a VII. ...

VIII. La observancia, respeto y atención de las recomendaciones por las autoridades **u organismos competentes** y en general servidores públicos que ejerzan jurisdicción local en el Distrito Federal, respecto de los derechos humanos que establece el orden jurídico mexicano;

Se sugiere agregar un artículo 14 bis. que disponga:

Artículo 14 bis.- La Asamblea Legislativa establecerá un organismo constitucional autónomo para la protección, respeto, observancia, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, suscritos y ratificados por el Gobierno Mexicano, el cual conocerá de quejas o denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos que por actos u omisiones de naturaleza administrativa fueren imputadas a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión cuya competencia se circunscriba al ámbito local, en los términos que establece el artículo 102, apartado B, de la Constitución.

El organismo público autónomo que establezca la Asamblea Legislativa se denominará Comisión para la Defensa y Protección de los Derechos Humanos en el Distrito Federal.

Este organismo formulará recomendaciones públicas no vinculatorias; así como denuncias y quejas ante las autoridades respectivas y no será competente tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El artículo 16 de dicho ordenamiento establece:

Artículo 16.- En el Distrito Federal todas las personas gozan de las garantías que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además tendrán los derechos y obligaciones que establecen este Estatuto y las leyes correspondientes.

Se sugiere establezca:

Artículo 16.- En el Distrito Federal todas las personas gozan de las garantías que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ***así como de la defensa, protección y preservación de sus derechos humanos, reconocidos en tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano.*** Además tendrán los derechos y obligaciones que establecen este Estatuto y las leyes correspondientes.

El artículo 19 del mismo ordenamiento indica:

Artículo 19.- Los derechos a que se refiere este capítulo se ejercerán en los términos y condiciones que señalen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Estatuto y las demás leyes y reglamentos, los cuales determinarán las medidas que garanticen el orden público, la tranquilidad social, la seguridad ciudadana y la preservación del medio ambiente.

Se sugiere indique:

Artículo 19.- Los derechos a que se refiere este capítulo se ejercerán en los términos y condiciones que señalen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Estatuto y las demás leyes y reglamentos, los cuales determinarán las medidas que garanticen el orden público, la tranquilidad social, la seguridad ciudadana y la preservación del medio ambiente, ***así como la defensa, protección y preservación de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico mexicano.***

El artículo 42 dispone:

Artículo 42.- La Asamblea Legislativa tiene facultades para:

I. a XXIX. ...

XXX.- Las demás que le otorgan la Constitución y este Estatuto.

Se sugiere establezca:

Artículo 42.- La Asamblea Legislativa tiene facultades para:

I. ...

...

XXX. *Legislar en materia de derechos humanos,*

XXXI. *Las demás que otorgan la Constitución y este Estatuto.*

El artículo 46 del citado Estatuto establece:

Artículo 46.- El derecho de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal corresponde:

- I. A los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- II. Derogada;
- III. Al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Se sugiere establezca:

Artículo 46.- ...

- I. ...
- II. ***Al presidente de la Comisión para la Defensa y Protección de los Derechos Humanos en el Distrito Federal, únicamente en materia de derechos humanos;***
- III. ...

El artículo 87 del Estatuto de mérito establece:

Artículo 87.- La Administración Pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal, de conformidad con lo dispuesto en este Estatuto y la ley orgánica que expida la Asamblea Legislativa, la cual distribuirá los asuntos del orden administrativo del Distrito Federal.

La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y las Secretarías, así como las demás dependencias que determine la ley, integran la administración pública centralizada.

Asimismo, la Administración Pública del Distrito Federal contará con órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal; dichos órganos tendrán a su cargo las atribuciones señaladas en el presente Estatuto y en las leyes.

Se sugiere establezca:

Artículo 87.-...

...

...

Además de los órganos que la integran, existen organismos constitucionales autónomos y por las funciones de Estado que desempeñan, son independientes en sus decisiones. Los diferentes organismos públicos autónomos tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

El artículo 118 establece:

Artículo 118.- Para el desarrollo y bienestar social en la Ciudad deberán tomarse en cuenta las siguientes materias:

- I. Seguridad Pública;
- II. Planeación del desarrollo;
- III. Reservas territoriales, uso de suelo y vivienda;
- IV. Preservación del medio ambiente y equilibrio ecológico;
- V. Infraestructura y servicios de salud;
- VI. Infraestructura y servicio social educativo;
- VII. Transporte público; y
- VIII. Agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales.

Se sugiere establezca:

Artículo 118.- Para el desarrollo y bienestar social en la ciudad deberán tomarse en cuenta las siguientes materias:

I. a VIII. ... y;

IX.- Derechos Humanos.

3. Directrices para la reestructuración legal del organismo público protector de derechos humanos en el Distrito Federal.

Se propone el cambio de denominación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal para llamarla *Comisión para la Defensa y Protección de los Derechos Humanos en el Distrito Federal*, concibiéndola como una Ley Orgánica, que contenga no sólo el aspecto procedimental sino también, a detalle, el aspecto orgánico o estructural. Cabe recordar que la actual Ley en estricto sentido no es orgánica, lo que ha implicado que la estructura de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal este sólo a nivel Reglamentario.

Establecer particularmente las atribuciones en cuanto a la investigación de actos u omisiones que afecten el cumplimiento de laudos laborales. Establecer, como causal de impugnación en beneficio del peticionario que podrá interponer el recurso ante la inacción por más de 40 días naturales por parte de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Introducir la figura de recomendaciones generales, las cuales tendrán lugar cuando una autoridad o servidor público, no obstante haber emitido una recomendación en particular, reincida violando sistemáticamente los derechos humanos objeto de una Recomendación.

Incorporar un *CAPÍTULO* intitulado “*DEL SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES*” y por ende otro intitulado “*DE LA RESPONSABILIDAD POR VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS*”, en el cual se indicarán las formas de reparación de daños por violaciones a derechos humanos.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- En la sociedad democrática, la participación de los individuos que integran la sociedad legitima las decisiones políticas, situación que a causa de la globalización se ha perdido dejando en incertidumbre la función del Estado y el actuar de sus instituciones orgánicas, que cada vez más violan los derechos humanos de los habitantes.

SEGUNDA.- El Estado debe contar con credibilidad que promueva la defensa de las libertades de los ciudadanos; transparente en su funcionamiento y diligente en su relación con la sociedad civil. Por ello, es menester contar con organismos de derechos humanos que señalen las fallas, los errores y las arbitrariedades que surgen en las instituciones del gobierno, para que corrijan su actuación y respeten el Estado de Derecho y, en consecuencia, los derechos fundamentales de los mexicanos.

TERCERA.- Dentro de la estructura del Estado–Gobierno, se encuentra la descentralización del poder en tres funciones independientes unas de otras pero que trabajan para un fin común. De igual forma, al Estado se le han encomendado diversas tareas, como la vigencia de los derechos humanos en todo acto de autoridad, dicha función la realiza a través de organismos públicos autónomos de rango constitucional.

CUARTA.- Los organismos creados por la Constitución Política, están investidos de autonomía técnica y presupuestal, gozan de facultades para diseñar su plan de trabajo y presupuestar sus egresos, no estando supeditados a la voluntad de algún funcionario o institución de gobierno.

QUINTA.- Es precisamente en la figura del *ombudsman* o defensor del pueblo, representado en las comisiones de derechos humanos, donde

encontramos el mecanismo de control idóneo de la legalidad, cuasijurisdiccional y la eficiencia en el funcionamiento de los órganos de gobierno del Estado mexicano, que llegue a redundar en un respeto cabal a los derechos humanos en México, para que junto con los otros dos pilares de la democracia: la soberanía popular y el equilibrio de los poderes, se constituya en un auténtico Estado de Derecho.

SEXTA.- Existen diversos tipos de *ombudsman*, entre ellos el parlamentario, quien forma parte de la estructura del poder legislativo en cualquier Estado, sin que esto afecte su autonomía. Otro *ombudsman* es el administrativo o ejecutivo, el cual pertenece a la estructura de la administración pública y, uno más, es el *ombudsman* constitucional, el cual es independiente de los otros, tiene relevancia constitucional y desarrolla la función de control del poder del Estado, distinta a los tres poderes nacionales. En México y por su forma de creación se trata de un *ombudsman* constitucional, una institución de Estado que desarrolla la investigación de los actos ilegales del poder del Estado.

SÉPTIMA.- Esta institución constitucional debe ser considerada como una institución de Estado, que por su relevancia constitucional y sus funciones de vigilancia y defensa de los derechos humanos goza de autonomía, toda vez que no duplica las funciones de otras instituciones constitucionales, sino que refuerza y completa a las existentes y funciona como un contrapeso al poder excesivo de las autoridades y, al constitucionalizarse el modelo, se convierte en una verdadera garantía de la dignidad de la persona. No obstante, esta sujeta a la fiscalización y rendición de cuentas por ejercer gasto público.

OCTAVA.- Los derechos humanos, como derechos subjetivos, se deben adaptar al momento histórico y a las necesidades sociales de un Estado, lo que implica notoriamente la actualización en el orden jurídico así como el deber social de las instituciones de gobierno para garantizar el respeto a los derechos humanos.

NOVENA.- La autonomía de que gozan estos organismos se encuentra limitada por la misma Constitución, no dejando rebasar los ámbitos de poder, toda vez que se reserva dos importantes atribuciones, que si bien la alejan del control ejecutivo la acercan mucho más al poder legislativo de su jurisdicción.

DÉCIMA.- La naturaleza jurídica del Distrito Federal se caracteriza por lograr el equilibrio del ejercicio de la potestad pública entre los Poderes de la Unión y los órganos de gobierno local, lo cual obliga a reconocer el papel normativo de la Constitución y, tratándose de la defensa de los derechos humanos, es menester contar con una estructura normativa que legitime y supervise la legalidad en el actuar de los organismos que integran al Estado, en apoyo a la obligación social de las entidades del gobierno.

DÉCIMA PRIMERA.- Las reformas constitucionales deben hacer efectiva la protección, defensa y vigilancia de los derechos humanos en el marco de la legitimidad de los derechos y deberes sociales ante el ejercicio del poder público. Asimismo. Promulgar leyes secundarias en materia de derechos humanos, que garanticen la no repetición de actos violatorios de derechos humanos.

BIBLIOGRAFÍA Y LEGISLACIÓN CONSULTADA

LIBROS

1. ACOSTA ROMERO, Miguel, “Teoría General del Derecho Administrativo”, Decimocuarta edición, Editorial Porrúa, México, 1999.
2. AMAYA SERRANO, Mariano, “Sociología General”, McGraw Hill, México, 1987.
3. BLANC ALTEMIR, Antonio, “Universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal”, En la protección internacional de los derechos humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal, Universitat de Lleida, Tecnos-ANUE, España, 2001.
4. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, “Las Garantías Individuales”, Vigésima quinta edición, Editorial Porrúa, México, 1993.
5. CARPIZO, Jorge, “Algunas reflexiones constitucionales”, S.N.E., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2004.
6. _____, “La Constitución Mexicana de 1917”, Séptima edición. Editorial Porrúa. México, 1999.
7. _____ “Derechos Humanos y Ombudsman”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1993.
8. CASTRO Y CASTRO, Juventino V., “Los desconocidos poderes políticos en la Constitución”, Editorial Porrúa, México, 2005.
9. COVIÁN ANDRADE, Miguel, “Teoría Constitucional”, Editorial global pressworks, México, 1998.
10. DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, “La Defensa Jurídica de la Constitución en México”, Tercera edición, Editorial Grupo Herrero, Educación Cumorah A.C. México, 2004.
11. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel, “Compendio de Derecho Administrativo-Primer Curso”, Cuarta edición,

- Editorial Porrúa, México, 2000.
- DIAZ MÜLLER, Luis T., "El mito del desarrollo y las transiciones a la
12. democracia. Terceras jornadas sobre globalización y derechos humanos",
S.N.E., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2006.
- DUVERGER, Maurice, "Sociología de la Política", *Elementos de Ciencia*
13. *Política* Trad., Antonio Monrreal, José Acosta y Eliseo Aja, Editorial Ariel,
Primera reimpresión, México, 1983.
- DUVERGER, Maurice, "Sociología Política". Trad., Jorge Esteban, Tercera
14. reimpresión, Editorial Ariel, México, 1983.
- DUVERGER, Maurice, "Introducción a la Política", Editorial Ariel, México,
15. 1968.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Protección Jurídica de los Derechos Humanos",
16. Estudios comparativos, S.N.E., Comisión Nacional de los Derechos
Humanos, México, 1991.
- _____, "Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos
17. Humanos", Segunda edición, Comisión Nacional de los Derechos Humanos,
México, 2001.
- FRAGA, Gabino, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, Cuadragésima
18. tercera edición, Editorial Porrúa, México, 2003.
- GAMIZ PARRAL, Máximo, "Derecho Constitucional y Administrativo de las
19. Entidades Federativas", Segunda edición, Instituto de Investigaciones
Jurídicas, UNAM, México, 2000.
- GARCÍA SIMERMAN, Josefina, "Sociología. Instrumento Metodológico",
20. Segunda Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998.
- GIL RENDÓN, Raymundo, "El Ombudsman en el Derecho Constitucional
21. comparado", McGraw-Hill, México, 2002.
- GOMEZJARA, Francisco A., "Sociología", Trigésima segunda edición,
22. Editorial Porrúa, México, 2000.
- MADRAZO, Jorge, "Derechos Humanos: El nuevo enfoque Mexicano", Fondo
23. de Cultura Económica, México, 1993.

24. _____, "Las nuevas bases constitucionales y legales del Sistema Jurídico Mexicano", Editorial Porrúa, México, 1987.
25. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., "Derecho Administrativo 1er y 2º Cursos", Cuarta edición, Editorial Oxford University Press, México, 2000.
26. MÁRQUEZ PIÑEIRO, Rafael, "Sociología jurídica", Segunda edición, Editorial Trillas, México, 2006.
27. QUINTANA ROLDAN, Carlos E., "Los derechos humanos en la teoría jurídica contemporánea", Segunda edición, Editorial Porrúa, México, 2001.
28. SARTORI, Giovanni, "¿Qué es la democracia? Trad., Miguel Ángel González, Editorial Taurus, México, 2003.
29. SANTIAGO NINO, Carlos, "Ética y Derechos Humanos. Un ensayo de fundamentación", Editorial Ariel, Barcelona, 1989.
30. SERRA ROJAS, Andrés, "Derecho Administrativo", Primer Curso, Vigésima sexta edición, Editorial Porrúa, México, 2006.
31. TERRAZAS R., Carlos., "Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México", S.N.E., Editorial Porrúa, México, 1993.

D I C C I O N A R I O S

32. CABANELLAS DE LAS CUEVAS, Guillermo, "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual", Tomo III, Vigésima primera edición, Editorial Heliasta, Argentina, 1989.
33. Disco Óptico, Enciclopedia Jurídica Omeba, Versión 2007, Edición Especial, 50 Aniversario, Set 4 CD's.

L E G I S L A C I Ó N

34. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
35. LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.
36. LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.

- 37.LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR.
- 38.LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO
- 39.LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS
- 40.ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS. CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. *“PACTO DE SAN JOSÉ DE COSTA RICA”*.
- 41.ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS. DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.
- 42.ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS. PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS.
- 43.ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS. PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.
- 44.LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL
- 45.LEY ORGÁNICA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
- 46.LEY DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL
- 47.LEY DE LA PROCURADURÍA SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL
- 48.LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL
- 49.LEY ORGÁNICA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL
- 50.LEY ORGÁNICA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

HEMEROGRAFÍA

51. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Inducción al Programa de Capacitación y Formación Profesional, Curso del Servicio Profesional en Derechos Humanos, México, 2005.

DOCUMENTOS DIGITALES:

52. AGUILAR CUEVAS, Magdalena, *“Las tres generaciones de derechos humanos”*, en:
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr20.pdf>.,
consultada el 27 de septiembre de 2008.
53. AMORTH, A., citado por FERRANDO BADIA, J., *“El Estado regional como realidad jurídica independiente”*, en:
http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/2/REP_129-130_077.pdf,
página consultada el 13 de enero de 2007.
54. CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, *“El estado federal en la Constitución Mexicana: una introducción a su problemática”*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Número 91, en:
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/91/art/art4.htm>,
página consultada el 2 de junio de 2008.
55. CÁRDENAS, Jaime, citado por LÓPEZ ACOSTA, Santiago, *“Control legal y constitucional de los actos administrativos del poder público”*, en:
<http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1784/32.pdf>, página consultada el 12 de septiembre de 2007.
56. CRUZ REVUELTAS, Juan Cristóbal. *“¿Qué es la política?”*
http://books.google.com.mx/books?id=fP7GXkbUQDAC&pg=PA15&lpg=PA15&dq=No+debe+confundirse+el+poder+con+superioridad+o+dominaci%C3%B3n&source=web&ots=l9g2PCZSve&sig=vUU9IhVJ8Sf67YS0AvOT1WE00M8&hl=es&sa=X&oi=book_result&resnum=1&ct=result#PPP1,M1,
página consultada el 10 de mayo de 2008.

57. GARCÍA PELAYO, Manuel, citado por CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, “El estado federal en la Constitución Mexicana: una introducción a su problemática”. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Número 91, en:
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/91/art/art4.htm>, consultada el 2 de junio de 2008.
58. GIL RENDÓN, Raymundo, “¿Qué son los órganos constitucionales autónomos?”, Revista Derecho y Cultura, Barra Nacional de Abogados, México, 2000-2001, en
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derycul/cont/2/ref/ref2.pdf>, página consultada el 8 de marzo de 2007.
59. HENDERSON, Humberto, “Los tratados internacionales de derechos humanos en el orden interno: la importancia del principio pro homine”, Revista IIDH Vol.39., en:
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/39/pr/pr5.pdf>, consultada el 9 de octubre de 2007.
60. HERNÁNDEZ, María del Pilar, “Autonomía de los órganos electorales”, Revista Jurídica, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Número 1, en:
<http://juridicas.unam.mx/publica/rev/refjud/cont/1/rjf/rjf9.htm>, consultada el 2 de junio de 2008.
61. LALANDE, André, “Vocabulario técnico y crítico de la filosofía”, en:
www.filosofia.org/enc/index.htm, página consultada el 6 de mayo de 2007.
62. LÓPEZ ACOSTA, Santiago, “Control legal y constitucional de los actos administrativos del poder público”, en:
<http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1784/32.pdf>, página consultada el 12 de septiembre de 2007.
63. MELO SALCEDO, Ileana Marlit, “Los órganos autónomos e independientes”, en:

[http://usergioarboleda.edu.co/civilizar/revista5/IOS_oRGANOS_AUToNOMOS E INDEPENDIENTES.doc](http://usergioarboleda.edu.co/civilizar/revista5/IOS_oRGANOS_AUToNOMOS_E_INDEPENDIENTES.doc), página consultada el 9 de septiembre de 2007.

64. <http://www.corteidh.or.cr/>, consulta, 06 de mayo de 2007.

65. <http://busconrae.es/drael/>, consulta, 07 de mayo de 2007.

66. www.filosofia.org/enc/index.htm, consulta 06 de mayo de 2007.

67. <http://www.diputados.gob.mx/>, consulta 16–22 en mayo de 2008.

Versión estenográfica del Dictamen de la Iniciativa Presidencial que Reforma y Adiciona el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Sesión Plenaria del 11 de diciembre de 1991, de la H. Cámara de Diputados, intervención del Diputado Humberto Zazueta en H. Cámara de Diputados, *Diario de Debates* de fecha 13 de diciembre de 1993. Año 1, núm. 20.

68. <http://es.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADtica>, consulta, 22 de junio de 2007.

69. <http://www.prosoc.df.gob.mx/conocenos/index.html>, consultada el 20 de enero de 2008.

70. http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/f.pdf, consultada el 2 de abril de 2008.

71. Sin autor, “*Capítulo III. La administración pública*”, en:

http://www.catarina.udlap.mx/udla/tales/documentos/ledf/priegos_g/capitulo3.pdf, consulta hecha el 5 de abril de 2008.

72. http://www.catarina.udlap.mx/udla/tales/documentos/ledf/priegos_g/capitulo3.pdf, consultado el 5 de abril de 2008.

73. <http://juridicas.unam.mx/publica/rev/refjud/cont/1/rjf/rjf9.htm>, página consultada el 2 de junio de 2008.

74. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/91/art/art4.htm>, página consultada el 2 de junio de 2008.

75. http://www.uacm.edu.mx/dip_edu_dh/Presentación_Rubén_García_sobre_Concepto_de_DH.ppt, página consultada el 27 de septiembre de 2008.

76. <http://legales.com/Tratados/p/poder.htm>, consultada el 2 de junio de 2008.

Introducción

En todo Estado Democrático de Derecho, no se puede entender el desarrollo y bienestar social sin tomar en cuenta la obligación que tiene el Estado para garantizar, preservar y fomentar una cultura de los derechos humanos, entendidos éstos como los derechos inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir, con la dignidad que corresponde. Asimismo, en cuanto a la organización de la Administración Pública Federal y la local en el Distrito Federal, existe una distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados, así como órganos político-administrativos, en este caso, en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal; no obstante; existen organismos públicos autónomos e independientes.

Los cambios sociales y las grandes luchas por los grupos de la colectividad por evitar y frenar el abuso del poder, han propiciado la creación de organismos constitucionales con diversos grados de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones respecto de las tres funciones de gobierno, a través de las cuales el Estado ha delegado funciones, que a su vez requieren de relaciones, controles e intervenciones recíprocas, esta división de funciones obedece a la necesidad de evitar el ejercicio del poder en una sola persona u órgano y las razones por las que estos organismos aparecieron son varias, principalmente por el grado de parcialidad que pudieren tener ciertas determinaciones del poder público, por ende dichos organismos no deben estar sujetos a la coyuntura política, deben ser imparciales.

Hasta el momento la participación de los organismos defensores de los derechos humanos ha sido meramente testimonial. Aunado a lo anterior el debate de fondo sigue pendiente en cuanto a la ausencia y necesidad de una regulación adecuada para el cumplimiento de su objeto y fines. Tiene que ser precisamente su carácter autónomo lo que traiga aparejado la vigencia en la estructura jurídica y

en la función del Estado. De lo anterior, resulta indispensable consolidar el equilibrio constitucional, así como los parámetros bajo los cuales se desempeña la función de los organismos públicos protectores de derechos humanos, que no pasen por los criterios inmediatos del momento sino que preserven su constitucionalización.

Por otro lado, la constitucionalización de estos organismos trajo aparejada una teoría que explicó su naturaleza jurídica de forma tal que pareciera quebrantar la estructura orgánica del Estado–Gobierno; lo que hace necesario e impostergable determinar el grado y tipo de autonomía que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha otorgado a los organismos públicos protectores de derechos humanos tanto en el ámbito federal como local así como del Distrito Federal; definiendo sus atribuciones como institución de Estado con autonomía constitucional; delimitando su estricto ámbito de actuación, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, donde también debe estar reconocida su autonomía pero vinculándola hacia la función legislativa, ésta determina el procedimiento y decide sobre sus estatutos, se reserva la facultad de designar a los funcionarios que integrarán los órganos de decisión de dichos organismos.

Por lo hasta aquí expuesto esta investigación se estructura en cuatro capítulos, el primero, marco teórico conceptual. El segundo en el que nos referiremos al origen, evolución de los derechos humanos, sobre todo la organización administrativa en México, a fin de proporcionar al lector un bosquejo de derecho comparado. Por lo que hace al tercer capítulo, la estructura jurídica de los derechos humanos en México, expondremos el marco legal que le dio origen, su implementación y eficacia; finalmente en el capítulo IV su vigencia o si se ven rebasados por las demandas sociales.

Capítulo 1. Marco teórico conceptual

1.1. Concepto de sociología jurídica y sociología política.

La palabra sociología fue creada por Augusto Comte en 1839, deriva del latín *socius* (sociedad) y *logos* (ciencia o estudio profundo, serio), etimológicamente quiere decir estudio de la sociedad en un nivel elevado.¹

El concepto de sociología es unívoco, abarca reglas racionales, además intenta aprehender fenómenos irracionales, que manifiesten en sí mismos una adecuación de sentido lo más plena posible. La sociología no se ocupa de hechos o sucesos singulares, sino que trata de conceptos generales, del funcionamiento de la realidad social; el estudio de la realidad social en su carácter, en su estructura y en su funcionalidad.²

Márquez Piñero cita a Recaséns Siches, quien refiere que *“la sociología tiene como temática troncal la investigación de las relaciones y actividades interhumanas”*,³ definiéndola como *“el estudio científico de los hechos sociales, de la convivencia humana, de las relaciones interhumanas, en cuanto a su realidad o ser efectivo”*. Por su parte, continua el autor, Max Weber *“define a la sociología como una ciencia que pretende entender, interpretándola, la acción social para de esa manera explicarla causalmente en su desarrollo y efectos. Por ‘acción’ debe entenderse una conducta humana (ya consista en un hacer externo o interno, ya en un omitir o permitir), siempre que el sujeto o los sujetos de la acción enlacen a ella en un sentido subjetivo. La ‘acción social’, por tanto, es una acción en donde el sentido mentado por su sujeto o sujetos está referido a la conducta de otros, orientándose por está en su desarrollo”*. *“La sociología jurídica o sociología del*

¹ Cfr. GOMEZJARA, Francisco A., *“Sociología”*, Trigésima segunda edición, Editorial Porrúa, México, 2000, pág. 9.

² Cfr. MARQUEZ PIÑEIRO, Rafael, *“Sociología jurídica”*, Segunda edición, Editorial Trillas, México, 2006, p.p. 17–18.

³ *Ibídem*, pág. 22.

derecho constituye una rama de la sociología general cuyo objeto es el estudio de una mutiplicidad de fenómenos sociales, específicamente los fenómenos jurídicos o fenómenos de derecho".⁴ Es así como el autor de referencia ha demostrado que *"el derecho es contemplado como un objeto que dimana de los factores sociales, al mismo tiempo que se analizan los efectos de ese orden jurídico creado sobre la realidad social, la interacción recíproca"*.⁵

El significado de sociología jurídica es más amplio que el de sociología del derecho, ésta analiza el derecho mismo, reglas e instituciones y aquella abarca el estudio de fenómenos de los cuales el derecho puede ser causa, efecto u ocasión, incluidos los fenómenos de violación, de ineffectividad o de desviación. Pueden definirse como una rama de la sociología general que tiene por objeto una variedad de fenómenos sociales: los fenómenos jurídicos o fenómenos de derecho.⁶

Por su parte, Duverger, en su obra *Sociología Política*, hace referencia a Littré, mismo que describe a la política como *"la ciencia del gobierno de los Estados"* definiendo el adjetivo político a todo aquello *"que está en relación con los asuntos públicos"*.⁷ Bajo la premisa, Ciencia del Estado, la palabra Estado, es considerada por Duverger como una categoría particular de agrupaciones humanas, de sociedades; porque en la práctica es una palabra que posee dos sentidos, a saber: Estado—Nación y Estado—Gobierno, donde el primero designa la sociedad nacional y, el segundo, designa a los gobernantes. Así, definir a la sociología política como la ciencia del Estado lleva a situarla en la naturaleza de las sociedades, en la que el término sociología política se opone a sociología familiar, a sociología de los grupos elementales, a sociología urbana, etcétera. Por otro lado, hacer de la sociología política la Ciencia del Estado, estudiar a la

⁴ MARQUEZ PIÑEIRO, Rafael, *"Sociología jurídica"*, Segunda edición, Editorial Trillas, México, 2006, p.p. 17–18, 22 y 23.

⁵ Cfr. *Ibidem*, pág. 24.

⁶ Cfr. GARCÍA SIMERMAN, Josefina, *"Sociología, Instrumento Metodológico"*, Segunda edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998, pág. 50.

⁷ DUVERGER, Maurice, *"Sociología Política"*, Traducción de Jorge Esteban, profesor adjunto de la Universidad de Madrid, tercera reimpresión, editorial Ariel, México, 1983, pág. 25.

sociedad nacional, implica que el Estado y la sociedad nacional son de naturaleza diferente a la de los otros grupos humanos. Este contexto, vincula a la teoría de la “soberanía”, en la cual el Estado soberano es una sociedad que no depende de ninguna otra y que domina a sus restantes sociedades.

Respecto a la sociología política como ciencia del poder, engloba todas las sociedades humanas y no solamente la sociedad nacional, las concepciones anteriores, denotan una distinción entre “*gobernantes*” y “*gobernados*”; entre los que mandan y los que obedecen, entre los que deciden y los que resultan afectados.

Por lo anterior, el concepto de Sociología Política es una ciencia del poder, dedicada al estudio de la organización interna del Estado —dependencias, instituciones, organizaciones y autoridades—, como resultado de sus decisiones políticas fundamentales —decisiones de gobierno— y, en consecuencia, del grado de obediencia y efectividad, que consigue. En ese orden de ideas, es necesario analizar el factor determinante para diferenciar el uso y fuerza del poder, y la relación entre gobernantes y gobernados; dentro de cada una de las relaciones humanas, que son invariablemente desiguales, en tanto que cada individuo puede obligar a otro a someterse, otorgando al más fuerte un carácter de autoridad, de ejercicio del poder que le ha delegado el Estado; y, por lo tanto, depende del estudio de la Sociología Política.

En términos generales, por “poder” se entiende la capacidad que tiene una persona o un grupo de personas de tomar decisiones dentro de un sistema social, subsistema y parasistema, así como de imponer esas decisiones sobre otras personas o grupos de personas, con el consentimiento de éstas o en contra de su voluntad, dentro de una relación dinámica y antagónica. *“Según Weber poder ‘es la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad’... ‘permite socializar una conducta individual, aun cuando los sometidos a él no*

reconozcan su validez intrínseca a la conducta que se pretende socializar mediante el poder social, pero puede acontecer que los destinatarios de éste reconozcan dicha validez a la conducta respectiva, lo cual no impediría en manera alguna, que se estuviera en presencia del poder social". "El poder social es la forma de socializar un comportamiento individual, pero es necesario advertir que el auténtico poder se forma con una combinación de elementos de fuerzas con elementos espirituales".⁸

"El poder siempre importa un comportamiento arbitrario dentro de una relación de mando-obediencia, una capacidad de imponer criterios y valores a costa de la opinión favorable y adversa de los demás, encuadrada en una actividad humana interrelacionada, dinámica y por ende conflictiva en un sistema político. Más aún, el poder convierte a quienes lo ejercen en autoridad y es legítimo",⁹ cuando la capacidad de decisión está respaldada por la fuerza y voluntad pública, amparada por el Derecho Positivo.

Lo anterior, demuestra que el poder es en realidad la dominación de los privilegiados sobre las clases oprimidas, siendo esta minoría la que concibe a la política como una lucha y para aquellos el poder mantiene un orden auténtico, donde la política es la integración. Ahora bien, la idea de que la política es, por un lado, la lucha de las minorías para alcanzar o detentar el poder en provecho propio y en detrimento de las clases oprimidas, trae correspondida también un esfuerzo por configurar un orden social que beneficie a todos, para Duverger¹⁰, esto es el fundamento esencial de la teoría de la sociología política, teoría que no es universalmente aceptada. Sin embargo, es una teoría general, una síntesis global, que considera a la teoría occidental y a la teoría marxista como síntesis parciales.

⁸ GARCÍA SIMERMAN, Josefina, *Op. cit.*, pág. 28.

⁹ DUVERGER, Maurice, "*Sociología Política*", trad., Jorge Esteban, Tercera reimpresión, Editorial Ariel, México, 1983, pág. 33.

¹⁰ DUVERGER, Maurice, "*Sociología Política*", *Op. cit.*, pág. 34.

Así es como el control social no es solamente ideológico sino además de intereses económicos.¹¹

La noción de la Sociología Política, descansaría sobre la naturaleza de las solidaridades que se realizan en ellos, oponiéndose así las sociedades “particulares” a las sociedades “generales”, las cuales son grupos con objetivos especializados y, por consiguiente, con solidaridades restringidas: como lo son los sindicatos, las sociedades deportivas, literarias, artísticas, religiosas, las empresas comerciales o industriales, entre otras.

Cada una de estas actividades corresponde a un tipo de actividad humana. Así, todo hombre forma parte, de manera general, de una serie de sociedades particulares que corresponden a la diversidad de sus gustos, deseos y necesidades; ligados a cada uno de ellos de manera parcial, a causa de la actividad considerada. De ahí el hombre de sociedades “particulares” y el carácter restringido de la solidaridad que se manifiesta en ellas. Por el contrario, cada individuo pertenece de forma más material y con conciencia de pertenecer psicológicamente, a una sociedad global que abraza y supera a todas estas sociedades particulares. Es una agrupación “general” de la que se forma parte en tanto que es hombre y no en tanto que es individuo que desarrolla tal o cual actividad parcial, donde la solidaridad no solamente es en ella más amplia que en las sociedades particulares, sino que también es más profunda o más íntima.

En las sociedades particulares la autoridad tendría solamente un carácter técnico puesto que no plantearía los problemas de dependencia de algunos hombres hacia otros, que es precisamente lo que constituye la base misma del poder propiamente dicho.

En última instancia, *“en lugar de distinguir los diferentes tipos de sociedades para definir después el poder político, parece preferible distinguir los*

¹¹ Cfr. AMAYA SERRANO, Mariano, *“Sociología general”*, McGraw Hill, México, 1987, pág. 232.

*diferentes tipos de relaciones de autoridad dentro de todas las sociedades con indiferencia de que sean pequeñas o grandes, elementales o complejas, particulares o globales.*¹²

Relación de autoridad es *“toda relación desigual, en la cual uno o varios individuos dominan a los otros, les doblegan más o menos a su voluntad”*. *“El problema consiste en distinguir, en las relaciones de autoridad, las que constituyen un poder en el sentido propio del término y las que no entran en esta noción. Lo cual tiene como objeto el no extender demasiado el dominio de la ciencia política y el impedir que englobe a la mayor parte de la sociología.”*¹³

A continuación distinguiremos las relaciones en sentido amplio por una parte, las instituciones y, por otra, en su sentido restringido. Donde el poder se constituye por el conjunto de instituciones relativas a la autoridad, a la dominación de ciertos hombres sobre otros. Excluyéndose las relaciones desiguales simples que no poseen en ellas mismas un carácter institucional o que no provienen de una institución.

La conducta de varios actores, quienes ponen una intención al actuar y orientan su conducta por la idea de la reciprocidad, produce la relación social. Para que ésta se dé es necesaria la conducta recíproca. La relación social está constituida por una posición inestable de unión o separación entre los seres humanos, producida por un proceso social. Así, el poder, es considerado siempre más o menos legítimo, se encuentra natural el hecho de obedecerlo. Una simple dominación de hecho aparece solamente como resultado de la impotencia de resistir su presión, se obedece porque materialmente no se puede hacer otra cosa, se respeta al poder porque se estima se “debe” obedecer y que es legítimo obedecerlo.¹⁴

¹² DUVERGER, Maurice, *“Sociología Política”*, Op. cit., pág. 27.

¹³ *Ídem*.

¹⁴ Cfr. AZUARA PÉREZ, Leandro, citado por GARCÍA SIMERMAN, Josefina, Op. cit., p.p. 10–11.

*“No debe confundirse el poder con un fenómeno parecido que nosotros llamamos “superioridad” o “dominación”, a falta de términos mejores (la terminología es imprecisa). La superioridad o dominación no se sitúa en el antagonismo gobernados—gobernantes, sino al nivel de los gobernados: concierne a los antagonismos entre gobernados. Las relaciones sociales no corresponden, en efecto, a la imagen idílica presentada por los juristas del siglo XIX, los cuales veían en el acuerdo de voluntades iguales, el contrato, el mecanismo normal de vida”.*¹⁵

Es así como la sociología engloba tres aspectos formales: 1. Estudia la organización, las relaciones y las instituciones sociales como un todo integrado dentro de la sociedad. 2. A través del desarrollo histórico, concibe la sociedad en forma dinámica y 3. Al encontrar la esencia de cada una de las formaciones históricas puede elaborar las leyes que rigen el proceso social, lo que da por resultado que se proyecte como ciencia aplicada que puede dirigir el cambio social.¹⁶

Derivado de ello, en su especialidad, la sociología jurídica tiene por objeto el derecho, manifestado como un hecho que, como fuerza social actúa a modo de factor normativo de la colectividad y produce efectos sobre la vida social, es un conjunto de fenómenos que se producen en la vida social. Lo anterior es así, la sociología jurídica es un concepto más amplio que el de sociología del derecho, mientras ésta se limita a analizar el derecho mismo (las reglas e instituciones), aquélla engloba todos los fenómenos de los cuales el derecho puede ser causa, efecto u ocasión. Como el derecho sólo existe en virtud de la sociedad, todos los fenómenos jurídicos son fenómenos sociales; sin embargo, no todos los

¹⁵ CRUZ REVUELTAS, Juan Cristóbal, *“¿Qué es la política?”*, en http://books.google.com.mx/books?id=fP7GXkbUQDAC&pg=PA15&lpg=PA15&dq=No+debe+confundirse+el+poder+con+superioridad+o+dominaci%C3%B3n&source=web&ots=I9g2PCZSve&sig=vUU9IhVJ8Sf67YS0AvOT1WE00M8&hl=es&sa=X&oi=book_result&resnum=1&ct=result#PPP1,M1, página consultada el 10 de mayo de 2008.

¹⁶ Cfr. GOMEZJARA, Francisco A., *Op. cit.*, pág. 13.

fenómenos sociales son jurídicos. Y, por otro lado, la sociología política estudia la importancia del hecho jurídico y el análisis de la voluntad política.

1.2. La estructura política y social del Estado.

“A una descripción abstracta del tipo de Estado corresponde una estructura y organización jurídico-política concreta que es la forma de gobierno”¹⁷. México es un Estado democrático que ha adoptado la forma de gobierno presidencialista. Esto implica que las estructuras y la organización que regula los procesos del poder político son un medio para alcanzar los fines que a éste le han sido encomendados.

Haremos a continuación una diferencia breve de los sistemas presidencialista así como del parlamentario:

A) En los sistemas parlamentarios, la separación de las funciones del gobierno es mucho más tenue que en los regímenes presidencialistas y existe una real preeminencia del Parlamento sobre el órgano ejecutivo cuya intensidad no es uniforme en todos los sistemas.

B) En los sistemas parlamentarios la constitución y subsistencia del órgano dependen de la voluntad del Parlamento. A través del voto de confianza o del voto de censura, la continuidad del órgano ejecutivo está condicionada a la conformidad del Parlamento.

En los sistemas presidenciales, la continuidad en su cargo por parte del presidente no puede ser alterada por el Congreso, salvo a través del mecanismo del juicio político cuyo contenido es mucho más específico y limitado que el del voto de confianza.

¹⁷ COVIAN ANDRADE, Miguel, *“Teoría Constitucional”*, Editorial global pressworks, México, 1998, p.p. 264-267.

C) En los sistemas parlamentarios, el gabinete que ejerce la función ejecutiva del gobierno está integrado con miembros del Parlamento. En los sistemas presidencialistas los integrantes del Congreso no pueden ser designados para ejercer cargos ejecutivos del gobierno.

D) El gabinete, que está integrado por el primer ministro y sus ministros, es una proyección del Parlamento frente al cual responde políticamente en forma solidaria, aspecto este último que no se presenta en el presidencialismo.

E) En los sistemas parlamentarios el órgano ejecutivo no es unipersonal. Junto al primer ministro, que reviste el carácter de Jefe de gobierno, comparte el ejercicio de la función ejecutiva un jefe de Estado políticamente irresponsable con el título de presidente, en los regímenes republicanos, o de rey en los regímenes monárquicos. Por su parte, en los sistemas presidencialistas el órgano ejecutivo es unipersonal.

F) En los sistemas parlamentarios el jefe de estado puede disolver el Parlamento, mientras que en los sistemas presidencialistas el grado de separación existente entre los órganos del gobierno priva al presidente de una facultad similar frente al Congreso.

G) En los sistemas parlamentarios, el primer ministro es designado por el Jefe de Estado a propuesta del Parlamento, o bien en forma inmediata por el propio Parlamento. A su vez, el Jefe de Estado, en los regímenes parlamentarios republicanos, también es designado generalmente por el Parlamento, cuyos componentes son los únicos que reviste un mandato conferido por elección popular. En cambio, en los sistemas presidencialistas, el Presidente es elegido, en forma directa o indirecta, por el pueblo y permanece en el ejercicio de su cargo con salvedad de la confianza que pueda merecer del Congreso.

La definición jurídica tradicional del Estado, descansa en la idea de soberanía. En una noción oscura que no es fácil de formular con precisión. Se distingue, además, la soberanía en el Estado de la soberanía del Estado, sirviendo sólo esta última para definirlo.

Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 29, indica que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

En un primer plano, *“la soberanía radica en la facultad de legislar, sin que otro poder pueda determinar el contenido de las normas, constituye una instancia última de decisión, que no es absoluta ni ilimitada y, más allá de los factores reales de poder existentes en la comunidad, el legislador tendrá que respetar el derecho internacional, los derechos humanos y la igualdad jurídica de los Estados”*¹⁸. En un segundo plano, *“el aspecto exterior del concepto de soberanía descansa en el principio de igualdad de todos los Estados, en virtud de que uno no puede someter a su jurisdicción a ninguno otro.”*¹⁹

El concepto de soberanía ha ido evolucionando de acuerdo al tiempo y espacio, con el derecho internacional, la primacía de los derechos humanos, la economía en diversos países, así como el desarrollo de la globalización, entre otros. El derecho internacional dejó de circunscribirse sólo a los Estados para abarcar también a los individuos. Se suman el gran número de tratados internacionales en diversas materias; y el fenómeno social de la globalización son circunstancias que han impactado la idea de la soberanía. De estos fenómenos sociales el de mayor trascendencia es la globalización, fenómeno que ha afectado

¹⁸ CARPIZO, Jorge, *“Algunas reflexiones constitucionales”*, S.N.E., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2004, pág. 142.

¹⁹ *Ídem.*

los controles tradicionales que el Estado tenía sobre las acciones realizadas en su territorio, propiciando la asociación entre algunos Estados que necesitan cumplir con sus obligaciones. No obstante, la soberanía, aún para la globalización, juega un papel muy importante, toda vez que el Estado es el punto de referencia donde se definen los supuestos reguladores de la vida social, así como donde se definen y expresan democráticamente los principios valorativos de convivencia, entre otros, los derechos humanos.²⁰

Independientemente de lo anterior, el artículo 41 Constitucional refiere que el supremo poder se diversifica primeramente en el poder federal y el estadual. La forma de identificar las atribuciones de cada poder se encuentran establecidas en el artículo 124 de la Carta Magna, al indicar que las facultades que no estén expresamente concedidas a la Federación se entienden reservadas a los Estados. Es así como el artículo 73 Constitucional, que se refiere a las facultades expresas de la Federación (Congreso de la Unión) consagra facultades explícitas; no obstante, de su última fracción surgen las facultades implícitas, consistentes en que la Federación tiene facultades siempre y cuando entienda cuáles son las leyes necesarias y cuáles no, aunque no se hayan textualmente mencionado en la propia Constitución aquéllas que lo sean.

1.2.1. Gobierno.

Gobierno “es una forma de socializar el poder, en el sentido de convertirlo en un asunto de interés público y de necesidad ineluctable, que precisa de una voluntad que lo imponga, de ser el caso, coactivamente, con base en reglas admitidas por todos los integrantes de la sociedad, las cuales operan como sustituto del arbitrio de los gobernantes y como límite del poder que estos detentan”.²¹

²⁰ Cfr. CARPIZO, Jorge, “*Algunas reflexiones constitucionales*”, *Op. cit.*, p.p. 154–156.

²¹ COVIÁN ANDRADE, Miguel, *Op. cit.*, pág. 246.

El Título Tercero, Capítulo I, denominado “*De la División de Poderes*”, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 49, establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Estos poderes no podrán reunirse dos o más en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29 y salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, en ningún caso se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Al referimos al “Estado Federal” debemos atender al concepto de federación o federalismo, que significa unir, alianza o pacto, que no es cuestión de una unión política de entidades como personas morales (o de pactos y proyectos de estados en un pacto o proyecto nacional) sino de desagregación de la organización para la funcionalidad de ejercicio de la soberanía del pueblo. Que viene de un solo marco rector: el proyecto nacional al que deben sujetarse los proyectos locales.²²

De acuerdo con Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, “*es un sistema de organización política en el cual diversas entidades o grupos humanos dotados de personalidad jurídica y económica propia se asocian, sin perder su autonomía en lo que les es peculiar, para formar un solo Estado federal con el propósito de realizar en común los fines característicos de esta institución*”.²³ Asimismo, el citado Diccionario establece que el *Federalismo* es la doctrina que afirma la conveniencia política de que las distintas partes de territorio del Estado no sean gobernadas como un todo homogéneo, sino como entidades autónomas, de acuerdo con una coordinación fundada en un reparto racional de competencia.

²² Cfr. SALDAÑA HARLOW, Adalberto, citado por CASTRO Y CASTRO, Juventino V., “*Los desconocidos Poderes Políticos en la Constitución*”, Editorial Porrúa, México, 2005, pág. 5.

²³ DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael, citados en “*Diccionario universal de términos parlamentarios*”, p.p. 310–311, en : http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/f.pdf, página consultada el 2 de abril de 2008.

Moushkeli, refiere que *“al Estado Federal lo caracteriza una doble cara, pues puede considerarse como un Estado unitario o también como una agrupación federativa de colectividades inferiores, descentralizadas hasta el grado más alto, pero que toman parte en la formación de la voluntad del Estado”*.²⁴

Con la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, surgió el federalismo, como un pacto jurídico-político de las trece colonias para autogobernarse con libre identidad, independiente, con usos, costumbres y cultura propia; económicamente pretendieron administrar sus recursos. Conservaron su soberanía y crearon un poder supremo impartiendo facultades entre los estados y la Federación.²⁵

Igualmente, en México, durante el Porfiriato los problemas sociales que tuvieron su origen con el liberalismo social y la propia Revolución Mexicana, se agravaron, lo cual motivó la creación de la Constitución de 1917 y con ello al federalismo, la soberanía de los Estados y un poder superior. Juventino V. Castro y Castro, hace referencia a Jacinto Faya Viesca, quien lo explica de la forma siguiente: *“Al ejercer el Estado el poder político en la totalidad de su área geográfica se enfrenta ante dos opciones: gobernar desde el centro para todo el territorio como si se tratara de un espacio político indivisible, soslayando la heterogeneidad y la diversidad, o bien pretender una estructura política nacional a través del reconocimiento de múltiples circunstancias territoriales; áreas con autonomía, con ordenamientos jurídicos locales y con pleno reconocimiento a lo plural, a lo diverso y a lo heterogéneo. Para que esta segunda opción sea plena, es indispensable que no se trate a las autonomías con subordinación al poder central pues entonces estaríamos en el caso de un estado unitario. La teoría jurídica del federalismo exige que esta subordinación no se dé, sino al contrario,*

²⁴ Moushkeli, citado por GAMIZ PARRAL, Máximo, *“Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas”*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Segunda edición, México, 2000. pág. 60.

²⁵ Cfr. Sin autor, *“Capítulo III. La administración pública”*, p.p. 54–55, en: http://www.catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledf/priego_s_g/capitulo3.pdf, consultada el 5 de abril de 2008.

*que existan circunstancias territoriales con ordenamientos jurídicos propios, autonomía y libertad de los Gobiernos locales”.*²⁶

Es importante tener presente el artículo 133 Constitucional respecto la Supremacía Constitucional y su relación con el artículo 41 de la misma Carta Magna, relativo al Pacto Federal, el cual se relaciona con el artículo 124 del mismo ordenamiento, sobre el surgimiento de la Federación a través de la integración de todos los Estados, mismos que establecerán las facultades de la misma conforme al Pacto Federal. No obstante, de la lectura del artículo 133 constitucional, los jueces de los Estados deben sujetarse a la Constitución, a las leyes del Congreso de la Unión y a los Tratados Internacionales debidamente ratificados por el Estado mexicano. Dicha invasión de esferas competenciales se da porque las leyes expedidas por el Congreso de la Unión y los Tratados, junto con la Constitución Local, cuentan con la misma jerarquía y, a su vez, cada una tiene definida su competencia en la propia Carta Magna.

Siguiendo el caso de mexicano, a la fecha, el federalismo más que una redistribución de competencias para un buen gobierno, ha contribuido a la centralización del gobierno, ineficacia e ineficiencia del apartado político gubernativo; lo que hace necesario una redistribución de responsabilidades, descentralizar funciones, los recursos fiscales y los programas públicos, implementar e idear políticas públicas y ordenamientos legales que limiten el centralismo para lograr un notable desarrollo económico y político.

Señalaremos ahora que el sector esencial de la defensa constitucional está integrado por un conjunto de instrumentos protectores que tienden a lograr la aplicación concreta y eficaz de los preceptos de dicha Carta Magna, que son de carácter político, económico, social y de técnica jurídica, canalizados por conducto de una norma de igual rango que, en su sentido material y formal, –donde se

²⁶ FAYA VIESCA, citado por CASTRO Y CASTRO, Juventino V., *“Los desconocidos Poderes Políticos en la Constitución”*, Editorial Porrúa, México, 2005, pág. 3.

muestra la necesidad de obtener su paulatina adaptación a los cambios de la realidad que marca la sociología política; y, desde el ángulo de la Constitución material, nos referimos a su transformación de acuerdo con las normas programáticas de la propia carta fundamental—, son dinámicas, por ese motivo, la defensa de la Constitución tiene por objeto el mantenimiento de las normas fundamentales, su evolución y su compenetración o adecuación con la realidad política. Lo anterior, para evitar que el documento escrito (el texto Constitucional) se convierta en una simple fórmula normal, teórica o semántica, de acuerdo con el pensamiento de Karl Loewenstein, citado por Héctor Fix—Zamudio,²⁷ que sólo resulta digno de tutelarse un ordenamiento con un grado razonable de eficacia y de proyección hacia el futuro y no un simple conjunto de manifestaciones declamatorias.

El primero de estos instrumentos se apoya en el principio, actualmente en crisis en su formulación original, de la división de poderes o *separación de poderes* (en sentido estricto de las funciones) y que constituyó el dogma del constitucionalismo clásico del siglo XIX. Dentro del ámbito de la *defensa constitucional* existen dos sectores: el primero contiene instrumentos inidentificables como *protectores de la Constitución* y, en un segundo plano, el aspecto procesal y que se puede agrupar bajo la denominación “*garantías constitucionales*”. Lo importante en la actualidad no consiste en la separación de las tres funciones esenciales del poder del Estado: administración, legislación y jurisdicción, sino el empleo de esta separación para encomendar dichas funciones a diversos organismos con el objeto de evitar la concentración del poder, mediante su limitación y control recíproco.

Como lo menciona Fix-Zamudio: “*el principio tradicional de la separación tripartita ha sido objeto de grandes críticas por la doctrina constitucional de nuestros tiempos*”. “*Karl Loewenstein lo consideró como anticuado y por tanto*

²⁷ Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, “*Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*”, Segunda edición, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2001, pág. 259.

superado”,²⁸ los juristas socialistas le niegan toda validez, ellos consideran que la concentración del poder recae en el órgano legislativo y que los restantes organismos sólo cuentan con facultades por él delegadas, por tanto, también dependen del mismo. De igual forma, Raymundo Gil Rendón²⁹ lo concibe como “*el dogma de la Santísima Trinidad, o sea, la teoría tradicional de la división del poder de Aristóteles, Montesquieu, John Locke, etc.*”

En realidad, lo que ha ocurrido es que el *dogma trinitario* de tres funciones distintas y un solo poder verdadero se ha ido superando y volviéndose más complejo en nuestra época, al agregarse nuevos elementos y formas de limitación del poder.

*“No puede afirmarse que el mantenimiento y la funcionalidad jurídico política de la división de poderes carezca de significación, sino que simplemente han modificado su sentido, en cuanto tienen la función de contribuir a la racionalidad del Estado democrático, introduciendo factores de diferenciación y articulación en el ejercicio del poder político por las fuerzas sociales, y de obligar a los grupos políticamente dominantes a adaptar el contenido de su voluntad a un sistema de formas y de competencias, objetivando así el ejercicio del poder.”*³⁰

Por lo que hace a la estructura del Estado mexicano, el federalismo, no se refiere a la unión política de entidades vistas como personas morales, o de pactos y proyectos de estación en un pacto nacional, sino de desagregación de la organización administrativa para un mejor ejercicio de la soberanía del pueblo, que tienen un mismo fin, el proyecto nacional, al que deben sujetarse los proyectos locales, constituyendo así una concepción socio-política-jurídica-administrativa de la soberanía popular y del mandato público, como forma de autogobierno de

²⁸ Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, “*Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*”, Segunda edición, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2001, pág. 262.

²⁹ GIL RENDON, Raymundo, “*¿Qué son los órganos constitucionales autónomos?*”, Revista Derecho y Cultura, Barra Nacional de Abogados, México, 2000-2001, p.p. 11-15, en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derycul/cont/2/ref/ref2.pdf>, consultada el 8 de marzo de 2007.

³⁰ GARCÍA PELAYO, citado por FIX-ZAMUDIO, Héctor, “*Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*”, Segunda edición, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2001, pág. 262.

división de poderes, según la agregación y organización regional de la sociedad y su correspondiente desagregación de la organización político-administrativa.³¹

a) Ejecutivo.

Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.”

La función del ejecutivo en México es de duración limitada y existe una rotación del ejercicio del poder público a fin de evitar extralimitaciones en el ejercicio de la función pública por parte del titular, mismos que tienden a reducirse, siempre dentro de los límites racionales, especialmente en cuanto a los titulares del órgano ejecutivo y legislativo, miembros del poder Judicial que deben tener una permanencia más amplia.

b) Legislativo.

Se ejerce a través de diversos controles constitucionales, restricciones establecidas como controles *intraorgánicos* o autocontroles. Donde además su integración y duración en el cargo es perteneciente a la señalada por la división temporal. Los artículos 50 y 51 de la Constitución Mexicana fundamentan la existencia de este órgano de autocontrol, bajo la estructura siguiente:

Artículo 50. El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

Artículo 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.

³¹ Cfr. CASTRO Y CASTRO, Juventino V., *Op. cit.*, pág. 5.

La Constitución recoge también la limitación temporal para este órgano de poder por lo que se introdujo el principio de “*no reelección absoluta*” para el Presidente de la República y los Gobernadores de los Estados.

c) Judicial.

Al describir esta función, debemos enunciar que nuestra forma de gobierno encuadra en la teoría de la división decisoria, entre el *poder del Estado*, donde la concentración del poder de decisión se deposita en varios sectores que conforman un solo órgano (gobierno, asamblea, tribunales), lo que Duverger ha calificado como *poder tribunicio*.

El artículo 94 de la Constitucional fundamenta:

Artículo 94. *Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.*

1.2.2. Nación.

Abordando la cuestión en términos de sociología o de las múltiples aproximaciones de la ciencia política, la “nación” es todo lo que uno quiere que sea y el concepto es aplicable a todo tipo de grupo humano, por muy difíciles que sean de trazar sus perfiles. El concepto de nación varía, puede referirse a los individuos que integran un Estado; en la cual radica el poder soberano, se encuentra establecida en un territorio y su vida en sociedad se rige por normas de derecho que son implementadas por un gobierno.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 2, refiere que *la Nación Mexicana es única e indivisible, tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al*

iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

El preámbulo de la Constitución de 1917 establece que la “nación mexicana” es la que, “en uso de su soberanía”, constituye al Estado mexicano, al establecer en su artículo 39 que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Para el sentido común, el territorio, es la porción de la tierra sobre la que están implantados los hombres que componen una colectividad, los cuales constituyen así una población, donde la colectividad es un sistema de interacciones. Por lo tanto, el territorio corresponde a la zona geográfica donde se desarrollan las interacciones en cuestión y no puede asignársele fronteras precisas, porque cada hombre está implicado en una multitud de sistemas de interacciones cuyos territorios no coinciden, lo que hace difícil aislar las poblaciones unas de otras, puesto que cada una de ellas está establecida en un territorio preciso.

Los conjuntos sociales las naciones, sociedades globales, están implantadas sobre una porción de tierra delimitada por fronteras precisas, reconocidas por otras naciones. Las regiones, las provincias, los municipios corresponden a divisiones del territorio nacional. Las asociaciones, sindicatos los partidos políticos, actúan en el marco de aquél y se constituyen ellos mismos en subgrupos locales. Si bien ciertos grupos afirman una vocación universal, están de facto implantados sobre un territorio determinado.

La diferencia fundamental entre el sentido común y el concepto dado por los sociólogos consiste en que, para éste último, el territorio es una representación colectiva, un fenómeno cultural y a este aspecto le da tanta o más importancia que

a su consideración como elemento material. Siendo el territorio una de las bases materiales fundamentales en las interacciones humanas, es menester conceptualizar o definir al “*territorio como elemento material*”³², que parte de la idea que se hace del territorio (como representación colectiva, como elemento cultural), que constituye al territorio como medio ambiente material, como “cosa”.

La sociología define al “*territorio como elemento material*”, como el espacio donde se desarrollan los sistemas de interacciones, la población está constituida por un conjunto de individuos definido por caracteres materiales. Uno de estos criterios está generalmente constituido por la implantación sobre un territorio determinado. La definición varía en los detalles, según cada tipo de población estudiada: como el nacimiento en el territorio, la residencia actual de una cierta duración, la vinculación administrativa, etcétera.

La población se define por un carácter común a un conjunto de hombres que desarrolla entre ellos una solidaridad que engendra interacciones, no olvidándose dos cosas, una que estriba en que las relaciones de este género siguen siendo ocasionales y restringidas y no constituyen en general un sistema. Otra es que no existe más que el criterio de población establecido correspondiente a una línea divisoria bastante clara en el sistema cultural y las representaciones colectivas; mujeres, estudiantes.

El concepto de población puede ayudar, desde diversos puntos de vista, a analizar las colectividades definidas como sistema de interacciones. Es posible delimitar la población de una colectividad, que está constituida por el conjunto de la gente que participa en su sistema de interacciones. Para las sociedades globales, la población comprende a todos los hombres asentados sobre un territorio. Para los grupos, la población corresponde a aquellos hombres establecidos en su área territorial que se vinculan al sistema de interacciones que

³² DUVERGER, Maurice, “*Sociología de la Política*”. *Elementos de ciencia política*, Trad., Antonio Monrreal, José Acosta y Eliseo Aja, Primera reimposición, Editorial Ariel, México, 1983, pág. 72.

ellos constituyen. Lo esencial es no atenerse a criterios formales, oficiales, que no abarcan todas las interacciones dependientes del sistema.

1.3. Integración.

1.3.1. Noción.

El vocabulario filosófico de Lalande define la integración como “*el establecimiento de una independencia más estrecha entre las partes de un ser vivo o entre los miembros de una sociedad*”³³. La integración es la evolución de la sociedad a una comunidad armoniosa. Para unificar una sociedad se debe poner fin a las conflictos y producir el desarrollo de las solidaridades.³⁴

1.3.2. Desarrollo.

En ese orden de ideas, la solidaridad resulta ser el principio de la vida comunitaria, donde cada uno tiene necesidad de otros, de intercambios mutuos. Maurice Duverger, cita a Durkheim, quien veía en la división de trabajo la fuente de un primer tipo de solidaridades. Poco desarrolladas en las economías cerradas primitivas, crecen a medida que aumenta la especialización de las actividades de cada uno y del crecimiento necesario de los intercambios que son su consecuencia.³⁵ No obstante, esta solidaridad continúa siendo puramente material en una economía capitalista y no se refleja, porque en este tipo de sociedades la actividad de cada persona está condicionada únicamente por su interés privado, egoísta. En cada una de las actividades que las personas realizan dentro de una sociedad no está implícito el ánimo de servir, de coadyuvar en la integración y, por ende, el desarrollo de la sociedad, sino sólo un interés particular por sobresalir de ese universo y obtener un grado de poder y dominio sobre el resto de las personas que, si bien pueden reconocer de éste cierta dependencia o necesidad por su

³³ LALANDE, André, “*Vocabulario técnico y crítico de la filosofía*”, en www.filosofia.org/enc/index.htm, consultada el 6 de mayo de 2007.

³⁴ Cfr. DUVERGER, Maurice, “*Introducción a la Política*”, Editorial Ariel, México, 1968, pág. 205.

³⁵ DUVERGER, Maurice, “*Sociología Política*”, *Op. cit.*, pág. 267.

actividad, solamente a fin de que a través de ese intercambio pueda obtener el mayor provecho que es el fin de su actividad.

Para obtener una integración, se debe lograr la transformación radical de esas relaciones de intercambio, en el sentido de que una solidaridad lleve implícita la noción de servicio social, que debe sustituir a la de interés personal. Este interés personal es sólo un elemento, entre otros, que debe existir en el desarrollo de la actividad de los ciudadanos y no el elemento fundamental. El problema de la sustitución es mantener la idea de interés personal por el del servicio social.

De acuerdo a lo citado por Duverger, Durkheim pensaba que la segunda fuente de la solidaridad es la semejanza. Varios son los factores que hacen que toda sociedad descansa en ésta; como lo son la lengua, la religión, las costumbres, los mitos y creencias, el sistema de valores y para generalizar, la cultura, que son fundamentales en ellas. El desarrollo de las solidaridades se basa en la necesidad de intercambios mutuos, *“es en la interacción en las sociedades humanas, donde cada uno encuentre el total desenvolvimiento de su ser bajo mecanismos altruistas. Es a través de la sociedad como el hombre recibe los progresos realizados por los que le han precedido, todos los logros de la civilización desde sus orígenes descansan únicamente en la sociedad, que en cierta medida, juega el papel conservatorio de la civilización; asegura la transmisión de lo que se conserva, por medio de la educación. Esta solidaridad de las generaciones presentes con respecto a las generaciones pasadas es fundamental. Si se rompiera el vínculo desaparecería toda civilización.”*³⁶

El Estado y, en general, el poder político, desempeñan un papel muy importante en la integración, las nociones clásicas del poder encarnado en la justicia, el poder ordenador del bien común, del poder realizador del interés general, expresan esta situación y, por otra parte, la exageran, puesto que la integración a través del poder es en parte ilusoria.

³⁶ DUVERGER, Maurice, *“Sociología Política”, Op. cit.*, p.p. 267–269.

1.4. Medios políticos.

La integración social depende del progreso técnico. Por ello, este desarrollo está muy de la mano con el fenómeno de la globalidad, que es una realidad que replantea los fundamentos económicos, políticos, jurídicos, culturales de la modernidad (s. XIX y XX), *“toda vez que el signo de la globalización es el choque de civilizaciones, que no implica un conflicto; se caracteriza por la creciente internacionalización o regionalización de las acciones y efectos que todavía no son globales pero sí al menos parciales, ya sea entre naciones o regiones”*.³⁷

Dentro de este marco hay que analizar si es menester abandonar este tipo de Sociología y pasar a una Sociología de la Globalización, que apunta a espacios sociales transnacionales y el espacio transfronterizo del Sistema Mundial Capitalista, en el cual existen dos mundos en la política mundial, por un lado el Estado y gobiernos estatales y, por otro lado, el mundo de los nuevos actores mundiales, por ejemplo, los movimientos feministas. La globalización ha afectado los controles tradicionales que el Estado tenía sobre las acciones realizadas en su territorio, desde el punto de vista económico el estado nacional se enfrenta al poder de las empresas transnacionales.³⁸

“Algunos Estados deciden que necesitan asociarse para poder cumplir con sus responsabilidades y ser competitivos económicamente a nivel internacional. La Unión Europea es el mejor ejemplo de la tendencia a la eliminación de fronteras internas, y a la regionalización de aspectos concernientes a la justicia”.³⁹

La principal características de la Globalización es la creación de grandes redes; es la dialéctica a la sociedad mundial. En este proceso de globalización hay también una revalorización de las culturas locales a la presencia de terceras culturas.

³⁷ DIAZ MÜLLER, Luis T., *“El mito del desarrollo y las transiciones a la democracia. Terceras jornadas sobre globalización y derechos humanos”*, S.N.E., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2006, p.p. 203 y 204.

³⁸ Cfr. CARPIZO, Jorge, *Op. cit.*, pág. 152.

³⁹ *Ibidem*, pág. 153.

Como ha quedado plasmado en párrafos anteriores, dentro de toda sociedad existen pequeños grupos que detentan el poder, una élite a la cual se le puede definir como personas capaces, en virtud de sus posiciones estratégicas, en organizaciones poderosas, de afectar los resultados políticos nacionales y regular sustancialmente. Las élites son el grupo decisorio de una sociedad. Los gobernados, coloquialmente llamados “masas”, gracias al fenómeno de la globalización, son dominados por la manipulación.

La globalización no ha dado lugar a una mayor universalidad, sino a una mayor desigualdad, por los factores económicos que a través de cierta injerencia política gana fuerza en la toma de decisiones de los grupos con mayor poder, lo que deja ver que el carácter *antisoberano* de la globalización, junto con el proceso de descentralización, tiende a una mayor pérdida de entidad soberana, se respeta no la voluntad, como tal, de los gobernados sino que dichas élites manipulan los intereses de la sociedad para convertirlos en intereses propios.

Las decisiones políticas de esas élites imponen intereses políticos, el gobierno democrático en el Estado constitucional de Derecho termina desvirtuándose y la única garantía para los gobernados es el refuerzo de los derechos y prerrogativas de la Constitución, la *“democracia participativa, mediante la promoción de la participación del mayor número de los ciudadanos en los procesos de decisión, en el reconocimiento de una mayor implicación de la sociedad civil en los asuntos públicos, en la línea ya abierta, por ejemplo, por las organizaciones no gubernamentales en la procura de una concepción más solidaria ante la globalización”*.⁴⁰

⁴⁰ DUVERGER, Maurice, *“Sociología Política”*, Op. cit., México, 1983, p.p. 223–248.

1.5. Autonomía.

1.5.1. Concepto.

Establece el *Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua* que autonomía es la *"Potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios"*.⁴¹ La autonomía es concebida en términos generales como la facultad de darse leyes, al ser aplicada al orden público adquiere un significado especial: se refiere a la facultad que tiene el pueblo para darse leyes a sí mismo, o sea, de gobernarse al mismo, con independencia de gobiernos extranjeros.

Juventino V. Castro y Castro⁴², realiza algunas reflexiones respecto a este concepto, de los cuales, enunciaremos los siguientes:

Del jurista Héctor González:

"autonomía deriva de la letra griega autos, sí mismo, y de nomos, ley. Es la facultad de darse leyes así mismo". "Autonomía política se concibe como la independencia total de un Estado o como descentralización del poder político en los municipios, regiones o entidades federativas, en este último caso la autonomía regional queda subordinada a la soberanía total del Estado".

Asimismo, el autor proporciona el ejemplo de los organismos públicos autónomos como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México, el Instituto Federal Electoral, de los cuales sólo hace referencia a las características que de autonomía que sin definirla nos proporciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴¹ <http://busconrae.es/drael/>, página consultada el 7 de mayo de 2007.

⁴² CASTRO Y CASTRO, Juventino V., *Op. cit.*, p.p. 25–27.

En la doctrina del derecho administrativo, la autonomía administrativa se utiliza para definir la posición de los municipios frente a los gobiernos de los Estados o para la que guardan frente a los órganos de la administración centralizada los órganos descentralizados por servicio. Aunque la autonomía de los municipios siempre se ha visto y propuesto como absoluta y, en cambio, la de los organismos descentralizados como una autonomía que no rompe sus lazos en forma total con la administración centralizada, por ello no se les califican como autónomos.

En términos generales, una manifestación de la autonomía administrativa se da en la descentralización administrativa, y ésta existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado, o que es de interés público. A los organismos descentralizados, regulados por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, les reconoce dicho ordenamiento autonomía de gestión (artículo 11 de la ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de agosto de 2006).

En la realidad administrativa del Estado mexicano, la regla general es la existencia en los organismos descentralizados de una autonomía relativa. Sin embargo, existen instituciones cuyo rango de autonomía es más enfática, como es el caso de las universidades autónomas por Ley, así como los órganos constitucionales autónomos: Banco de México e Instituto Federal Electoral, casos en los cuales el régimen constitucional y legislativo coloca a estas instituciones en una posición extrema de autonomía en comparación con las demás entidades de carácter federal.

La evolución jurídico-política que han tenido algunas instituciones, han generado no solamente mayor autonomía de gobierno –al interior–, sino que

también, consolidaron su posición respecto de la administración pública centralizada, e incluso respecto del titular del Poder Ejecutivo. Un ejemplo lo son el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Distrito Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y sus homólogos a nivel local, a los cuales no le resulta aplicable el régimen de entidades paraestatales, debido a que su régimen de gobierno autónomo proviene de un estatus constitucional, que coloca a dichas instituciones fuera de la órbita de diversos aspectos de control por parte de la administración pública centralizada que solamente son aplicables al sector paraestatal.

A pesar de que la naturaleza jurídica de dichos organismos se traduce en la también ya enfatizada autonomía, hay quien exige, inclusive, mayor grado en su autonomía, a tal punto que se ha llegado a sostener la necesidad de que los recursos se les otorguen directamente por el órgano legislativo correspondiente, sin injerencia alguna del Ejecutivo.

Son órganos constitucionales autónomos aquellos que *“de manera fundamental e inmediata, se establecen en la Constitución y que no se adscriben expresamente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado. Su función en Europa es controlar o equilibrar a los poderes tradicionales por la fuerte presencia que en ellos, así como en el gobierno o en los parlamentos, tienen los partidos, esto es, despartidocratizan el funcionamiento del Estado. Son generalmente órganos técnicos que dejan de lado los intereses partidistas o coyunturales; para su buen funcionamiento, no sólo deben ser intérpretes de los poderes tradicionales, sino de los partidos políticos o de otros grupos o factores reales de poder. Se consideran órganos de equilibrio constitucional y político, los parámetros bajo los cuales desempeñan su función preservan tanto la organización como el funcionamiento constitucional; por lo tanto, son órganos de defensa constitucional y, por ende, de la democracia.”*⁴³

⁴³ HERNÁNDEZ, María del Pilar, *“Autonomía de los órganos electorales”*, Revista Jurídica, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, número 1, en: <http://juridicas.unam.mx/publica/rev/refjud/cont/1/rjf/rjf9.htm>, consultada el 2 de junio de 2008.

La aparición de las entidades denominados “organismos constitucionales autónomos”, lleva a formularnos las interrogantes siguientes: *¿Qué características debe poseer un órgano para ser considerado “autónomo”?* Al respecto, Jaime Cárdenas García, en su obra: “Los organismos constitucionales autónomos, *‘Antología de Derechos constitucional’*”, cita a García Pelayo, quien sugiere algunas características de estos órganos, a saber: 1. La inmediatez, estos órganos deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; 2. La esencialidad, son necesarios para el Estado constitucional del Derecho; 3. La paridad de rango, dado que mantienen con los otros órganos y poderes relaciones de coordinación y nunca de subordinación; y 4. La autonomía orgánica, funcional y, en ocasiones, presupuestaria.⁴⁴

Ahora bien, para referirnos a órganos constitucionales autónomos se exige que sea una disposición constitucional la que determine las bases sobre las cuales debe otorgársele dicha autonomía y desde sus inicios ha sido caracterizado por ser limitada, la integración y el estatuto de sus titulares son a través de procedimientos establecidos por el poder legislativo con mayorías calificadas. Vale la pena mencionar que dichas instituciones han pretendido que se les conceda un procedimiento de reforma constitucional, que sería la única forma por la que dejarían de existir, más reforzado que el procedimiento de reforma constitucional ordinario, lo cual, sin duda, sobre pasa los límites constitucionales establecidos en el artículo 102 Apartado B.

En México, la autonomía política en sentido estricto surge como característica del régimen federal. El artículo 40 de la Constitución establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal; compuesta de estados libres y soberanos en su régimen interior pero unidos en una Federación, en los términos de la propia Carta Magna. Al referirse a Estados libres y soberanos, en cuanto su régimen interior, la

⁴⁴ GARCÍA PELAYO, citado por HERNÁNDEZ, María del Pilar, *Op. cit.*

Constitución sanciona una específica autonomía regional; la del Estado miembro o federado que goza de autonomía constitucional, tiene la facultad de darse a revisar su propia Constitución.

Es por ello que estos organismos pueden clasificarse como órganos constitucionales autónomos y órganos no constitucionalmente autónomos, porque fueron creados no por la forma de organización del Estado, como gobierno, sino por Ley expedida por el órgano legislativo y aunque pueden expedir su Reglamento interno no pueden contravenir los límites constitucionales ni legales.

1.5.2. La administración pública y los organismos descentralizados.

En términos generales, la doctrina considera que existen tres formas de organización de la administración pública: *“La centralización administrativa, la cual existe cuando los órganos de gobierno se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide del jefe supremo de la Administración Pública”*.⁴⁵ La desconcentración administrativa, que consiste en *“la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia a favor de órganos que le están jerárquicamente subordinados”*.⁴⁶ Finalmente, la descentralización administrativa, que tiene lugar *“cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración Central.”*⁴⁷

De la clasificación que antecede se desprende que, si bien la descentralización administrativa no tiene una relación directa con la administración centralizada, existe un vínculo con los órganos centralizados. La descentralización administrativa se clasifica a su vez, de la siguiente forma:

⁴⁵ FRAGA, Gabino, *“Derecho Administrativo”*, Cuadragésima tercera edición, Editorial Porrúa, México, 2003, pág. 165.

⁴⁶ *Ídem.*

⁴⁷ *Ídem.*

1. Territorial, por ejemplo, la relativa a los servicios públicos municipales u órganos políticos–administrativos regionales.
2. Técnica o por servicio, que se apoya en el manejo técnico, científico y autónomo de los servicios públicos.

La descentralización administrativa es la forma de organización jurídica de un ente público, que tiene una personalidad con competencia territorial, o bien, administra asuntos específicos con determinada autonomía o independencia, sin dejar de formar parte del Estado–Gobierno, el cual no prescinde de su poder regulador y de tutela.⁴⁸

El maestro Acosta Romero considera que, en estricto sentido, *“la descentralización administrativa existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado, o que es de interés público.”*⁴⁹ Por su parte, Serra Rojas señala que los organismos descentralizados gozan de una cierta autonomía orgánica y financiera, por lo que no se encuentran ligados a la estructura del poder central.⁵⁰

De las premisas anteriores tenemos que los organismos descentralizados son entidades creadas por Ley o por Decreto del Ejecutivo, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios; su objeto es muy variable por ejemplo: la realización de actividades estratégicas o prioritarias del Estado; la prestación de servicios públicos; la administración y explotación de determinados bienes del dominio público o privado del Estado; la distribución de productos y servicios de

⁴⁸ Cfr. SERRA ROJAS, Andrés, *“Derecho Administrativo, Primer Curso”*, Vigésima sexta edición, Editorial Porrúa, México, 2006, p.p. 526.

⁴⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel, *“Teoría General del Derecho Administrativo”*, Editorial Porrúa, Decimocuarta edición, México, 1999, pág. 484.

⁵⁰ Cfr. SERRA ROJAS, Andrés, *Op. cit.*, pág. 524.

primera necesidad; la obtención o aplicación de recursos para fines de atención o seguridad social, entre otros.⁵¹

Rafael Martínez Morales, señala que entre las características atribuidas a los organismos descentralizados, en términos generales, se encuentran las siguientes:

1. *“Son creados por un acto legislativo o por decreto del Ejecutivo.*
2. *Tienen un régimen jurídico propio.*
3. *Tienen personalidad jurídica propia.*
4. *Denominación.*
5. *Tienen órganos de dirección, administración y representación.*
6. *Cuentan con una estructura administrativa interna.*
7. *Cuentan con patrimonio propio.*
8. *Tienen una finalidad específica.*
9. *Gozan de autonomía jerárquica con respecto a los órganos centrales, por el hecho de poseer un autogobierno.*
10. *Existe un control o tutela por parte del Estado, sobre su actuación, salvo determinadas excepciones, por ejemplo, la Universidad Nacional Autónoma de México.”*⁵²

1.5.3. Ámbito espacial de validez de la norma jurídica de las entidades autónomas: Federal, del Distrito Federal, Estados y Municipios.

“La República Mexicana se constituye como un Estado federal, existe un orden peculiar de las fuentes del Derecho, en tanto otorga a los entes federados un espacio constitucionalmente garantizado de autonomía normativa, diferenciado del perteneciente a la Federación. El federalismo supone el reconocimiento de la

⁵¹ Cfr. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel, *“Compendio de Derecho Administrativo–Primer Curso”*, Editorial Porrúa, Cuarta edición, México, 2000, p.p. 139 y 140.

⁵² MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *“Derecho Administrativo 1er y 2º Cursos”*, Cuarta edición, Editorial Oxford University Press, México, 2000, pág. 144.

existencia de fuerzas distintas del poder central, que tienen su propia sustantividad y que en esa virtud reclaman un campo propio de acción y gobernabilidad, con la posibilidad de crear por sí mismos normas jurídicas propias, sin ningún tipo de injerencia política en la toma de decisiones. Aún así, el federalismo no es reducible a una noción puramente jurídica, sino que se basa en una forma especial de entender la Sociología Política al interior del Estado, la cual sobrepasa la estructura del Derecho Constitucional.”⁵³

García Pelayo “afirma que el federalismo responde, entre otras, a las tres necesidades siguientes:

a) *A la de organizar política y racionalmente grandes espacios geográficos, incorporando relaciones de uniformidad entre sus distintas unidades, suprimiendo las relaciones de subordinación empleadas en los imperios y colonias de los siglos pasados.*

b) *A la de integrar unidades relativamente autónomas en una entidad superior, salvaguardando sus peculiaridades culturales propias.*

c) *A la necesidad de dividir el poder para salvaguardar la libertad. Tal como sucede con la división del ejercicio de los poderes en función legislativa, ejecutiva y judicial, también se puede hacer una división "territorial" del poder, que se implementa, como aquí se trata de explicar, a través de una partición funcional y competencial, que diferencia los ámbitos posibles de actuación de cada nivel de gobierno.”⁵⁴*

⁵³ CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, *“El estado federal en la Constitución Mexicana: una introducción a su problemática”*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, número 91, en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/91/art/art4.htm>, consultada el 2 de junio de 2008.

⁵⁴ GARCÍA PELAYO, Manuel, citado por CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, *“El estado federal en la Constitución Mexicana: una introducción a su problemática”*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, número 91, en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/91/art/art4.htm>, página consultada el 2 de junio de 2008.

Como regla general, todo precepto de derecho pertenece a un orden normativo dependiendo de la posibilidad de referir directa o indirectamente y mediata o inmediatamente a otra u otras de superior jerarquía, pero siempre subordinados a la Carta Magna. Las normas jurídicas sólo se aplicarán en el territorio del que constituyen un sistema jurídico. En caso de que dos o más Estados adopten normas que regulen situaciones jurídicas comunes, existe la posibilidad de que –sin violentar la soberanía– las normas nacionales se apliquen en territorio extranjero y que las extranjeras tengan aplicación en el territorio nacional.

El ámbito espacial de validez es la porción del espacio en que un precepto es aplicable. Los preceptos del Derecho pueden ser: generales o locales, donde los primeros son los vigentes en todo el territorio del Estado y los segundos de aplicación en una parte del mismo.

Aplicando el citado criterio al Derecho mexicano, existen tres categorías de leyes: federales, locales (estatales y del Distrito Federal) y municipales. Esta clasificación se basa en los preceptos de la Constitución a la soberanía nacional y la forma de gobierno. Por lo general, las leyes federales o nacionales solamente tiene eficacia dentro del territorio del Estado que la dictó, por lo que se aplicarán, generalmente, a todos los estantes no de una extensión geográfica determinada sino dentro del límite espacial de la soberanía de un Estado. Lo anterior, se ilustra en el cuadro siguiente:

ÁMBITO	PRINCIPIO(S)	EXCEPCIÓN (es)
Espacial de validez	<p>Las leyes no obligan más allá del territorio del Estado que las dictó.</p> <p>Aspecto positivo: la ley es aplicable a todos los habitantes de un país.</p> <p>Aspecto negativo: la ley no se aplica a nadie fuera de dicho territorio.</p>	<p>Principio de personalidad de la ley: Por la fidelidad de los ciudadanos para el Estado del que son nacionales.</p> <p>Principio real: Para la determinación de la legislación aplicable, se atiende a la nacionalidad del bien jurídico lesionado. Lo mismo sucede con respecto a la nacionalidad de buques y aeronaves fuera del territorio de soberanía de cualquier Estado en que se cometa un delito.</p>

Temporal de validez	Irretroactividad de las leyes: Las acciones ilícitas serán sancionadas por la ley vigente al momento de ser cometidas.	Retroactividad de la ley: Si posteriormente a la ejecución de un delito la ley penal sufre una reforma o surge una nueva ley, es posible que se aplique a los hechos anteriores, siempre que beneficie al indiciado, procesado, inculcado o reo.
Material de validez	Los Estados federados convienen en que la Federación determine de manera taxativa las acciones que serán sancionadas por las leyes federales, y cuáles les reserva para sancionarlas conforme a las leyes locales.	
Personal de validez	Ninguna condición personal puede oponerse a la aplicación indistinta de las leyes.	Sólo por pertenecer a ciertos órganos del Estado, se establece la necesidad de un procedimiento especial para la aplicación de la ley penal, pero no deja de aplicarse.

Los artículos 73 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos enumeran normas que atribuyen competencia a la federación. En cuanto a la competencia material, el sistema federal crea una doble pirámide normativa entre la Federación y el ámbito local, respecto a la primera, la "*pirámide federal*", que se refiere a las materias enumeradas en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incluyendo las facultades implícitas; y, la "*pirámide local*", compuesta por las materias no atribuidas constitucionalmente a la Federación.⁵⁵

*"Las facultades implícitas 'son las que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos poderes federales, como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas'; su función va en relación directa con las facultades explícitas. Entre unas y otras siempre debe existir relación, pues las implícitas no funcionan de manera autónoma."*⁵⁶

Las facultades que no están expresamente concedidas a los poderes federales, se encuentran reservadas a los Estados, mismas que deben complementarse con otras normas de carácter negativo u omisión, que prohíben a

⁵⁵ Cfr. CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, *Op. cit.*

⁵⁶ SCHMILL, Ulises, citado por CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, *Op. cit.*

la Federación o a los Estados regular ciertas materias, constituyendo limitaciones materiales a las facultades legislativas enunciadas en los artículos mencionados.

De producirse una colisión normativa, entraremos al supuesto de una inconstitucionalidad competencial (que no se aplica a los casos de coincidencia o concurrencia material), en todo caso no se aplicará el criterio de la norma superior (*lex superior derogat inferiori*) o el de prioridad temporal (*lex posterior derogat priori*) sino el de competencia orgánica, donde alguna de las normas aparentemente colisionadas se habrían dictado sin tener facultades constitucionales para ello.⁵⁷ Supuesto en que una de las dos esferas tendría que ser subsanada, a través del juicio de amparo o de las controversias constitucionales del artículo 105, fracción I.

En todo caso, basta que exista una norma que invada otra competencia para que se produzca la inconstitucionalidad, sin que sea necesaria que la norma cuyo ámbito de competencia se invade, sea expedida por el órgano constitucionalmente competente. La Constitución mexicana prevé, en determinadas materias, una concurrencia entre las autoridades federales y las estatales; facultades coincidentes o concurrentes, en los casos siguientes:

“... ”

- a) *Cuando exista simultaneidad reguladora absoluta, coexisten indistintamente leyes federales y locales en una misma materia.*
- b) *Que sea sólo parcial, en tanto la Constitución asigne algunos aspectos de una materia a la Federación y otros a las entidades federativas. El caso de la salud, en la que la Federación puede legislar sobre "salubridad general" (artículo 73, fracción XVI) y los estados sobre "salubridad local" y de las vías de comunicación (artículo 73, fracción XVII), en el que la Federación legisla sobre vías generales de comunicación y las entidades federativas sobre vías locales.*

⁵⁷ Cfr. CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, *Op. cit.*

- c) *Que sea la Federación, a través del Congreso de la Unión, la que regule una materia y las entidades federativas, así como los municipios, se ajusten a lo dispuesto por la legislación federal.*⁵⁸

Los conflictos que se susciten entre el derecho federal y el local, en los casos de concurrencia absoluta o en aquellas controversias en las que la legislación federal sirva de base para el desarrollo de normas locales, prevalecerán las normas federales. De no presentarse algún conflicto normativo entre los tribunales federales y locales, éstos aplicarán las normas que traten sobre las mismas materias, respetando siempre su ámbito territorial de validez. En caso de que el Congreso de la Unión quien establezca las bases de una determinada materia y las entidades federativas las desarrollen, aunque por razones distintas, debe imperar el Derecho federal; donde la legislación federal actúa como norma sobre la producción jurídica de la legislación local, al haber dejado la Constitución, libertad al legislador federal para configurar la concurrencia entre los distintos niveles de gobierno.⁵⁹ Un Estado democrático de derecho se caracteriza por el respeto a la legalidad, existe un rango, fuerza y valor de la ley, basados en el ámbito de validez.

*“Democracia quiere decir poder popular, las democracias deben ser lo que dice la palabra: sistemas y regímenes políticos en los que el pueblo manda. Quiere decir que el poder es legítimo sólo cuando su investidura viene de abajo, sólo si emana de la voluntad popular.”*⁶⁰ Es un régimen de Derecho dentro del cual se estructuran y funcionan las instituciones de gobierno del Estado, es una forma de gobierno organizada por la Constitución, a la que además están sujetos el poder público del Estado y las funciones en que se desenvuelve. La supeditación de Derecho al derecho del poder público se expresa en el principio de juridicidad que comprende el de constitucionalidad y legalidad, obedeciendo a la

⁵⁸ CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, *Op. cit.*

⁵⁹ *Cfr.* CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, *Op. cit.*

⁶⁰ SARTORI, Giovanni, *“¿Qué es la democracia?”*, Trad. Miguel Ángel González, Editorial Taurus, México, 2003, p.p. 33,34 y 47.

supremacía.⁶¹ Así, los conceptos de democracia y justicia son pensar en una dinámica colectiva de autodeterminación y, por tanto, la construcción y/o reconstrucción del orden social en cierto sentido y bajo el marco de ciertos valores, en cuyo caso adquieren particular relevancia los procesos mediante los cuales se busca acceder a ese orden social y las instituciones; y, por ende, aquéllas que no son encargadas del ejercicio del poder o de establecer los medios para acceder a él, sino a organismos que se encargan de vigilar su funcionamiento con apego al orden jurídico existente.

El caso del Distrito Federal es distinto al de las entidades federativas. Antes de la reforma de 1993 todo lo relativo al Distrito Federal era competencia del Congreso de la Unión, que funcionó como órgano legislativo local; con dicha reforma la Constitución creó un órgano representativo propio, alterando el reparto de competencias hasta entonces vigente, mismo que fue reformado de nuevo en 1996. El artículo 122 Constitucional, Base Primera, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enlista diversas materias sobre las que puede legislar la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Las que no se encuentran expresamente establecidas, son competencia del Congreso de la Unión, como órgano productor de legislación local⁶². Las entidades federativas que integran la República Mexicana, tienen la misma competencia autónoma, compuesta por facultades y atribuciones que se pueden agrupar de la siguiente manera:

- autónoma constitucional y legislativa
- autónoma política
- autónoma gubernativa y hacendaria
- autónoma representativa

⁶¹ Cfr. MADRAZO, Jorge, "Las nuevas bases constitucionales y legales del Sistema Jurídico Mexicano", Editorial Porrúa. México, 1987. p.p. 392-393.

⁶² Cfr. CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, *Op. cit.*

La primera se refiere al conjunto de las leyes que no son competencia de la Federación y que, por lo tanto, implícitamente lo son de la entidad federativa. La segunda, a la elección de los poderes ejecutivo y legislativo locales, por medio del voto popular directo de los ciudadanos de cada entidad, sin la interferencia de los poderes federales, ni de los de otra entidad. La tercera, de las funciones de gobierno y administración en la entidad, así como a la obtención, uso y destino de sus recursos públicos, cuyos diversos procesos deben llevarse a cabo, sin injerencia de ningún otro poder federal o local.

Por último, la autonomía representativa se refiere a la presencia que debe existir en el seno de los poderes federales, de representantes de las entidades federativas encargados de aprobar decisiones que adoptan los poderes del Estado, las cuales afectan a toda la Federación y, por lo tanto, a cada una de sus partes (por ejemplo los tratados internacionales, ratificados por el Senado, compuesto por legisladores de cada entidad, que en teoría velan por sus intereses).

La Constitución es una forma jurídica, es el conjunto de decisiones políticas fundamentales que definen el ser o modo de ser del Estado, las cuales son dotadas de obligatoriedad por normas jurídicas que las expresan formalmente. Las entidades federativas, en tanto partes de un estado federal, no toman sus propias decisiones políticas fundamentales, lo que equivale a que no se constituyen como Estados, porque forman parte, previamente, de la Constitución Federal. Para decidir su ser o modo de ser, un Estado debe ser soberano, para que, en uso de su soberanía, adopte las decisiones sobre su forma, gobierno y demás elementos constitutivos y, al hacerlo, precisamente se dé una Constitución.

La Constitución de cada entidad federativa está expresada normativamente en toda la Constitución Federal y, específicamente, en los artículos 40, 41, 116 y 133. La mayoría de estos preceptos y varios más determinan la primacía del orden federal y particularmente de la Constitución del Estado sobre las normas internas

de la entidad, pero concretamente el artículo 116 fija la organización y la estructura de los poderes públicos de las entidades federativas. No pueden regular materias que no les estén encomendadas por la Carta Magna y siempre que las normas que emitan las entidades, no contradigan las disposiciones de ésta. Es por ello que a través de este tipo de Estado se obliga a las partes integrantes de la Federación a sujetarse a la forma de gobierno federal y a adoptar la distribución de competencias, como sistema de organización de sus poderes constituidos.

Relacionado al concepto de autonomía al de soberanía tenemos que la autonomía puede darse por grados o y a diferentes niveles: en el municipio, en la región, en el Estado miembro o en la entidad federativa, en el Estado en general. La soberanía en cambio es la potestad suprema dentro del Estado, de decidir en última instancia de todo lo que corresponde al bien público con la coacción física. Implica una superioridad respecto de otros poderes internos subordinados, en sentido propio, la soberanía.

En la antigüedad, el mundo occidental concibió a la autonomía como aquellas ciudades o comunidades que no estaban sometidas a ningún poder extranjero y que aún cuando eran conquistados podía seguir aplicando sus leyes y costumbres en su gobierno interior. En la actualidad, la autonomía política se concibe de diversas maneras: o como la independencia total de un Estado (lato sensu) o en la descentralización del poder político, en los municipios o regiones o entidades federativas (autonomía en sentido estricto). En este caso, la autonomía regional queda subordinada a la soberanía total del Estado. Esta soberanía, con las limitaciones que impone a lo autónomo, constituye el elemento heterónimo en las decisiones regionales.

1.6. Derechos Humanos y Garantías Individuales.

Los derechos humanos son el fruto de distintos movimientos sociales que se generaron alrededor del mundo, en los siglos XVIII y XIX, los cuales dieron origen a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 y su Protocolo Adicional fue firmado en París el 20 de marzo de 1952; y la Carta Social Europea, entró en vigor el 26 de enero de 1965.

El catedrático de la Universidad Central de Venezuela y ex Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Pedro Nikken, considera que los derechos humanos son *"la dignidad de la persona frente al Estado, es decir, el poder público debe ejercerse al servicio del ser humano, no puede ser empleado ilícitamente para ofender atributos inherentes a la persona y debe ser vehículo para que ella pueda vivir en sociedad en condiciones cónsonas con la misma dignidad que le es consustancial"*.⁶³

En el plano internacional, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en Francia, ha sido considerada como el primer catálogo de derechos humanos con presencia y carácter universal, que además reitera la igualdad y libertad jurídica del hombre. Establece además la soberanía de la nación y la legalidad, al otorgarle una función especial al Estado, la cual consiste en proteger los derechos del hombre en el orden jurídico interno. Asimismo, la Asamblea General de las Naciones Unidas, emitió la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el 10 de diciembre de 1948, cuya finalidad era asegurar el respeto universal a los derechos del hombre y establecer mecanismos efectivos

⁶³ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Inducción al Programa de Capacitación y Formación Profesional, Curso del Servicio Profesional en Derechos Humanos, México, 2005, pág. 130.

para su real, efectiva y eficaz protección. Estos son sólo algunos de los documentos internacionales en relación a los derechos del hombre, porque es a través de su reconocimiento que se incluye en distintas constituciones la protección, garantía y respeto de estos derechos.

Por otra parte, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en el artículo 4 de su Reglamento Interno, define a los derechos humanos como *"aquellos derechos que son inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir con la dignidad que corresponde a toda persona, reconocidos en: la Constitución, como garantías individuales y sociales, en las leyes secundarias y reglamentarias que de ella emanen; la Declaración Universal de Derechos Humanos; los Tratados suscritos por la o el Presidente de la República, aprobados por el Senado, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos"*.

De igual forma, el Lic. Alberto del Castillo del Valle, menciona que los derechos del hombre *"son el conjunto de privilegios y prerrogativas de las cuales goza cualquier ser humano por el hecho de ser hombre, relativas a su vida, libertad, seguridad, propiedad, dignidad e integridad corporal y moral, que deben ser reconocidos, protegidos, respetados y observados por el Estado y sus autoridades para la realización del individuo como persona, y sin los cuales se perderá la calidad humana"*.⁶⁴

Para el doctor y catedrático, Carlos Quintana Roldán, los derechos humanos son *"el conjunto de garantías que establecen los ordenamientos legales nacionales e internacionales con objeto de proteger frente al poder público los derechos fundamentales de los seres humanos, en cuanto a su dignidad y el*

⁶⁴ DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, *"La Defensa Jurídica de la Constitución en México"*, Tercera edición, Editorial Grupo Herrero, Educación Cumorah A.C., México, 2004, pág. 385.

*respeto que merecen por el mero hecho de pertenecer a la especie humana.*⁶⁵

La importancia de los derechos humanos radica en la dignidad y en el valor de la persona humana; el desarrollo de la misma depende del reconocimiento y ejercicio de sus derechos. Cada uno de los derechos que se les reconoce a los individuos merece igual respeto y cualquier agravio por parte del Estado debe ser sancionado.

“Los derechos humanos tienen algunas otras características, las cuales se describen a continuación:

- 1. Versan sobre bienes de fundamental importancia para sus titulares, es decir, para todos los seres humanos.*
- 2. Son derechos morales que se poseen sólo por la razón de ser un individuo humano.*
- 3. Por pertenecer estos derechos al hombre, éstos poseen igualdad para ejercitarlos.*
- 4. Se tiene el principio de inviolabilidad de la persona, que prohíbe imponer sacrificios a un individuo sólo en razón de que ello beneficia a otros individuos.*
- 5. Se tiene autonomía de la persona, en la cual se asigna un valor intrínseco a la persecución de planes de vida e ideales de excelencia.*
- 6. Se otorga dignidad a la persona.*⁶⁶

El Dr. Jorge Carpizo, Ombudsman de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1990, considera que los derechos humanos evolucionan conforme a la época, son de orden progresivo y que en la actualidad las teorías modernas agregan las características siguientes:

⁶⁵ QUINTANA ROLDAN, Carlos E., *“Los derechos humanos en la teoría jurídica contemporánea”*, Segunda edición, Editorial Porrúa, México, 2001, pág. 21.

⁶⁶ SANTIAGO NINO, Carlos, *“Ética y Derechos Humanos. Un ensayo de fundamentación”*, Editorial Ariel, Barcelona, 1989, p.p. 41–48.

1. Son progresivos. Concretan las exigencias de la dignidad humana en cada momento histórico.
2. Son internacionales. Esta característica se refleja en la firma y ratificación de los distintos tratados, convenios, protocolos y/o pactos internacionales que se han firmado y ratificado en la comunidad internacional.
3. Ponen límite al ejercicio del poder. Nadie puede lícitamente invadir la esfera de los derechos humanos de un individuo con el afán de cercenarlos; todo esto a través de los distintos ordenamientos jurídicos nacionales que regulan la materia para proteger a las personas frente al poder público.⁶⁷

Algunos otros autores refieren las características siguientes:

1. *“Son inherentes: privilegios fundamentales que el hombre posee por el hecho de serlo, por su propia naturaleza y dignidad. Son derechos que le son inherentes y que, lejos de nacer de una concesión de la sociedad política, han de ser por ésta consagrados y garantizados”.*⁶⁸
2. *“Son derechos inalienables, que pertenecen a todo ser humano en cuanto tal, independientemente de su reconocimiento por el Estado. La comprensión y el alcance de cada uno de tales derechos dependen de la idea que cada persona tenga o se haga sobre la esencia del ser humano.”*⁶⁹
3. *“Son absolutos en cuanto son inherentes a la propia naturaleza humana, y así nadie puede ser privado de ellos. Empero, son relativos en cuanto pueden ser limitados, con la exclusiva finalidad de que se respeten los derechos de otras personas y las ‘justas exigencias del orden’ en un*

⁶⁷ Cfr. CARPIZO, Jorge, *“Derechos Humanos y Ombudsman”*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1993, p.p. 77–86.

⁶⁸ HERNÁNDEZ, María Teresa y FUENTES, Delia, citadas por GARCÍA, Rubén, *“Concepto de Derechos Humanos”*, en: http://www.uacm.edu.mx/dip_edu_dh/Presentación_Rubén_García_sobre_Concepto_de_DH.ppt., página consultada el 02 de octubre de 2008.

⁶⁹ OETREICH, Gerhard y SOMMERMANN, Karl-Peter, citados por GARCÍA, Rubén, *“Concepto de Derechos Humanos”*, *Op. cit.*

sistema y en una sociedad democráticos.”⁷⁰

De acuerdo a criterios adoptados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, éstos son:

1. *“Universales, ya que pertenecen a todos*
2. *Incondicionales, no pueden supeditarse más que a los derechos de los demás y a los justos intereses de la comunidad*
3. *Inalienables, ya que no pueden transferirse o perder a voluntad”⁷¹*

Para Miguel A. Contreras Nieto los elementos que caracterizan a los derechos humanos son:

1. *“Universalidad.*
2. *Inalienabilidad.*
3. *Indivisibilidad, ya que representan la integridad de un conjunto conformado históricamente.*
4. *Complementariedad, ya que cada uno de los grupos de derechos humanos es complemento de sus similares*
5. *Interdependencia, ya que poseen vínculos entre todos y cada uno de los derechos humanos.”⁷²*

Para Blanc Altemir, los derechos humanos son:

1. Universales. Se fundamentan en la dignidad de la persona, protegen a todos y a todas.
2. Integrales. El goce de cualquier derecho está vinculado a la observancia por parte del Estado de los demás derechos reconocidos.

⁷⁰ CARPIZO, Jorge, citado en: citados por GARCÍA, Rubén, *“Concepto de Derechos Humanos”, Op. cit.*

⁷¹ Comisión Nacional de los Derechos, citada por GARCÍA, Rubén, *“Concepto de Derechos Humanos”, Op. cit.*

⁷² CONTRERAS NIETO, Miguel Ángel, citado por GARCÍA, Rubén, *“Concepto de Derechos Humanos”, Op. cit.*

3. Indivisibles: Todos los derechos humanos poseen igual jerarquía e importancia a pesar de las distintas categorías.
4. Interdependencia Se interrelacionan.⁷³

Al respecto, mucho se habla de las generaciones de derechos humanos, que obedece a una clasificación de tipo periódica y es la siguiente:

“Primera generación: Surgen con la Revolución Francesa los llamados derechos civiles y políticos, se entienden que son obligaciones de no hacer, porque imponen al Estado el deber de respetarlos. (la vida, la libertad, la igualdad).

Segunda generación: Son los derechos colectivos, derechos sociales, económicos y culturales. México en la Constitución de 1917 los incluyó convirtiéndola en la primera constitución que, a nivel mundial los contenían. Estos derechos imponen al Estado una obligación de hacer o dar hasta el máximo de sus recursos, se satisfacen a través del tiempo. (Derecho a la salud, a un salario justo, de formar parte de la vida cultural).

Tercera generación: los derechos de los pueblos o de solidaridad. (Derecho a la paz, al desarrollo, al medio ambiente, a la coexistencia pacífica)”⁷⁴

Con los elementos citados anteriormente, concluimos que los derechos humanos son prerrogativos, personales e inalienables de tipo político, social, económico, civil y cultural, como base de la actuación humana con reconocimiento universal, cuya finalidad es regular los derechos del hombre para que éste pueda ejercitarlos sin afectar derechos de terceros.

⁷³ BLANC ALTEMIR, Antonio, *“Universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal en la protección internacional de los derechos humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal”*, Universitat de Lleida, Tecnos-ANUE, España, 2001, p.p. 13-35.

⁷⁴ AGUILAR CUEVAS, Magdalena, *“Las tres generaciones de derechos humanos”*, pág. 53, en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr20.pdf>, consultada el 27 de septiembre de 2008.

Consideramos arriesgado hacer una clasificación o categorización de los derechos humanos basada en generaciones, en virtud de que implicaría una pérdida de vigencia de aquellos que formaron parte de la primera y quedaron rebasados por los derechos que surgieron en la segunda generación, lo cual carece de todo fundamento. Es por ello, que nos quedamos con una clasificación basada en su contenido, en la progresividad que, ante todo, conlleva vigencia, integralidad e interdependencia.

- **Garantías Individuales.**

Las garantías individuales fueron integradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en un apartado que enlista 29 artículos de derechos personales, mediante los cuales, la ciudadanía los hace valer frente al poder del Estado, trazando los límites de actuación de éste frente a los particulares o, en su caso, exigir al Estado que actúe en determinada materia para que no se vulnere su derecho.

Guillermo Cabanellas establece que *“las garantías constitucionales o individuales son el conjunto de declaraciones, medios y recursos con que los textos constitucionales aseguran a todos los individuos o ciudadanos el disfrute y ejercicio de los derechos públicos y privados fundamentales que se les reconocen”*.⁷⁵

Los derechos humanos y las garantías individuales tienen un mismo objetivo, el cual es, proteger al individuo contra la injusticia y abuso de otro sujeto con o sin autoridad o simplemente de ejercer su derecho. Pero, a su vez, de igual forma encontramos diferencias entre ellas, tema que se desarrollará a continuación.

⁷⁵ CABANELLAS DE LAS CUEVAS, Guillermo, *“Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual”*, Tomo III, Vigésima primera edición, Editorial Heliasta, Argentina, 1989, pág. 462.

El vocablo "garantía" proviene del término anglosajón "waffanty", o "warantie", que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar. En sentido lato, "garantía" significa: aseguramiento o afianzamiento, pudiendo denotar protección, respaldo y/o defensa.⁷⁶

Guillermo Cabanellas considera a las garantías individuales (o constitucionales) como el *"conjunto de declaraciones, medios y recursos con que los textos constitucionales aseguran a todos los individuos o ciudadanos el disfrute y ejercicio de los derechos públicos y privados fundamentales que se les reconocen. Configuran inspiraciones de un orden jurídico superior y estable que satisfaga los anhelos de una vida en paz, libre de abusos, o con expeditivo recurso contra ellos"*.⁷⁷ Para este autor, las garantías individuales tienen las siguientes características:

- Son constitucionales por insertarse en los textos de mayor jerarquía.
- En lo que se refiere a la declaración, estos derechos no son considerados posterior a su vigencia.
- Se conceden a favor de los habitantes de un Estado.
- Configuran inspiraciones de un orden jurídico superior.

El Doctor Ignacio Burgoa expresa que las características de las garantías individuales son:

- *"Que exista una relación jurídica de supra-subordinación entre el gobernado y el Estado y sus autoridades.*
- *Pertenece al Derecho público subjetivo que emana de dicha relación a favor del gobernado.*
- *Existe la relación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades, consistente en respetar el consabido derecho y en observar o cumplir las*

⁷⁶ Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *"Las Garantías Individuales"*, Vigésima quinta edición, Editorial Porrúa, México, 1993, pág. 161.

⁷⁷ CABANELLAS DE LAS CUEVAS, Guillermo, *Op. cit.*, pág. 462.

condiciones de seguridad jurídica del mismo objeto, son medios de salvaguarda de las prerrogativas fundamentales que el ser humano debe tener para el cabal desconocimiento de su personalidad frente al poder público.

- *Prevención y regulación de la citada relación por la Ley Fundamental.”⁷⁸*

Son elementos que *"equivalen a la consagración jurídico-positiva, en el sentido de investirlos de obligatoriedad e imperatividad para atribuirles respetabilidad por parte de las autoridades estatales y del Estado".⁷⁹* En otras palabras, las garantías individuales se caracterizan por estar incorporadas en los textos constitucionales vigentes de un Estado, reglamentadas en una ley secundaria y construyen así un orden jurídico, cuyas características se enlistan a continuación⁸⁰:

1. Son derechos, establecidos en la Constitución y en las leyes de un país determinado.
2. Deben ser reconocidos y garantizados por el Estado.
3. Tienen un mecanismo efectivo de protección, que por lo regular es la instancia jurisdiccional, por ejemplo, el Juicio de Amparo.
4. Son derechos no absolutos, por ser posible privar al sujeto de forma temporal de sus derechos, bajo la reglamentación del artículo 29 de la Constitución.
5. Tienen destinatario y/o beneficiaria determinado.
6. Son proclamativas, por crear una relación directa con instituciones jurisdiccionales.
7. Se requiere de una ley especial que la regule.

En muchas ocasiones confundimos a los derechos humanos con las

⁷⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *"Las Garantías Individuales"*, Vigésima quinta edición, Editorial Porrúa, México, 1993, pág. 187.

⁷⁹ *Ídem.*

⁸⁰ *Cfr.* BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Op. cit.*, p.p. 186–199.

garantías individuales o simplemente se utilizan como sinónimos, es un uso recurrente que podemos ver en algún texto o en alguna cátedra impartida dentro de los salones de clase.

Por su parte, el Lic. Carlos R. Terrazas, manifiesta que *“las garantías individuales se consideran como elementos jurídicos que se traducen en medios de salvaguarda de las prerrogativas fundamentales que el ser humano debe tener para el cabal desenvolvimiento de su personalidad frente al poder público”*.⁸¹ La garantía es el objeto, en tanto los derechos humanos es la materia garantizada.

En el mismo sentido, el Dr. Ignacio Burgoa establece que *“no pueden identificarse las garantías individuales con los derechos del hombre o el derecho del gobernado, pues no es lo mismo el elemento que garantiza (garantía) a la materia garantizada (derechos humanos)”*.⁸²

Lo anteriormente expuesto, puede ilustrarse en el cuadro comparativo siguiente:

GARANTÍAS INDIVIDUALES	DERECHOS HUMANOS
<p>1. Es posible privar al sujeto de forma excepcional o temporal de sus derechos, con la condición que establezca la propia Constitución, las cuales son:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. cuando lo exija la seguridad nacional del Estado, (en casos de invasión, perturbación grave a la paz pública). b. Por causas de notoria e inminente gravedad para el orden público (positivismo). c. El titular del Ejecutivo, con aprobación de su gabinete y con aprobación del Congreso de la Unión. d. En su caso, se suspenderán en todo el país o en lugar y tiempo determinado, es decir, se suspenderán de forma temporal y territorial. 	<p>1. Son innatos, son consubstanciales con la naturaleza humana, no es posible privar al individuo de sus derechos ni de forma excepcional.</p>

⁸¹ TERRAZAS R., Carlos, *“Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México”*, S.N.E., Editorial Porrúa, México, 1993, pág. 35.

⁸² BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Op. cit.*, pág. 179.

GARANTÍAS INDIVIDUALES	DERECHOS HUMANOS
<p>e. Sólo se dejan de observar las garantías que fueran obstáculo.</p> <p>f. Se suspenderán de forma general.</p>	
<p>2. Tienen destinatarios y/o beneficiarios determinados.</p>	<p>2. Son generales, no siempre tienen destinatarios y/o beneficiarios determinados.</p>
<p>3. Persiguen valores personales ético-morales.</p>	<p>3. Persiguen valores transpersonales, se extienden a todo ente jurídico porque pertenecen tanto derechos personales como los colectivos o sociales.</p>
<p>4. Su fuente de creación es nacional. Cada nación o Estado establece la norma jurídica para que sus habitantes la respeten.</p>	<p>4. Su fuente de creación es natural y positiva preponderantemente en el ámbito internacional a través de los tratados, convenios, jurisprudencia y la costumbre internacional.</p>
<p>5. Protegen derechos personales.</p>	<p>5. Protegen derechos personales, colectivos y difusos.</p>
<p>6. Su protección es materialmente jurisdiccional. Los medios de defensa son procesos y procedimientos nacionales como:</p> <p>a. El Juicio de Amparo.</p> <p>b. Los Juicios, Civiles, Penales, Laborales, Fiscales, Mercantiles, Administrativos, etc.</p>	<p>6. Tienen medios jurídicos que aseguran su efectivo cumplimiento mediante la vía jurisdiccional y no jurisdiccional, esta última representada por órganos y organismos nacionales e internacionales como:</p> <p>a. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos.</p> <p>b. Las comisiones estatales de derechos humanos.</p> <p>c. La Organización de las Naciones Unidas.</p> <p>d. Los sistemas de protección de los derechos humanos regionales formados por: la Organización de los Estados Americanos, –OEA-, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Sistema Regional Europeo, Defensor del Pueblo de la Unión Europea, Tribunal Europeo de Derechos del Hombre y el Sistema Regional de Protección de los Derechos Humanos de África.</p> <p>e. Distintos Institutos encargados de investigar la materia, uno de ellos es el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, entre otros.</p> <p>f. Las comisiones de derechos humanos estatales contra las legislaturas locales y la Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, podrán interponer acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes</p>

GARANTÍAS INDIVIDUALES	DERECHOS HUMANOS
	expedidas.
7. En caso de controversia internacional, ésta se resuelve mediante el Derecho Internacional Privado.	7. Cuando se presenta algún conflicto la materia se puede solucionar mediante el Derecho Internacional Privado y el Derecho Internacional Público.
8. Son expresados en la Constitución, dentro del Título Primero, Capítulo I, denominado de las Garantías Individuales.	8. Estos derechos pueden o no estar expresados en las Constituciones Políticas, bastan con que estén en los tratados, convenios, y/o declaraciones internacionales suscritas y ratificadas por el Estado, de acuerdo a lo establecido en los artículos 76, fracción I y 133, de la Constitución. 9.
9. Es proclamativa, crea una relación directa con instituciones jurisdiccionales.	10. Son declarativos, recogen y formulan previas relaciones indirectas con la autoridad jurisdiccional.
10. Tiene un sentido retrospectivo, por hacerlo hacia el pasado, de acuerdo al artículo 14 de la Carta Magna que establece la retroactividad en beneficio del hombre.	11. Tiene un sentido prospectivo, por mirar hacia el futuro.
11. Estudia las regularidades en cuanto a tendencias y/o factores de cambio dentro de la sociedad.	12. Estudia las irregularidades y factores dentro de cada sistema jurídico para proponer o presionar a que se realicen las modificaciones necesarias para que se subsanen las arbitrariedades.

En lo particular, las garantías individuales establecidas en la Carta Magna difieren de los derechos humanos por distintas razones, en virtud de que aquéllas son prerrogativas, el Estado crea y formula instrumentos para proteger los derechos de sus habitantes y, por su parte, los derechos humanos son aquéllos que los individuos gozan por el sólo hecho de ser considerado persona, y que la positivización de estos derechos no exime al Estado en su deber de respetarlos.

Capítulo 2. Los Derechos Humanos. Su origen, evolución y su organización administrativa en México.

Los derechos humanos son la base, fundamento y fin del Derecho Constitucional y del Internacional. La estructura jurídico-política de cada Estado tiene que estar al servicio de ellos, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. En el interior del Estado existen diversos organismos y corporaciones muy poderosas, políticamente irresponsables, ante los cuales el ciudadano se encuentra indefenso.

2.1. Comisiones y corporaciones administrativas autónomas.

La legislación administrativa mexicana desde el siglo antepasado empleó el término "*Comisión*" y lo hizo para referirse a ciertos organismos centralizados menores en materia administrativa. El auge de las "*Comisiones*" en los Estados Unidos de Norteamérica determinó que los juristas y legisladores trasplantaran esas instituciones creadas unas para la época de paz y otras para la época de guerra, con su diversa naturaleza jurídica. De este modo, las incorporaron al Derecho Administrativo, sin subordinarse estrictamente a sus tradiciones y a sus propias estructuras.

Bajo este principio, nos referiremos a la "*Comisión*" como una forma de organización administrativa, como "*un conjunto de personas encargadas legalmente de realizar determinadas actividades que corresponden al Estado, asumiendo las diversas formas centralizadas, desconcentradas o descentralizadas. La Comisión es una entidad política y se sitúa dentro de la actividad general del Estado, con sus elementos peculiares o sea; un régimen jurídico general, una actividad específica, personalidad jurídica, patrimonio propio.*"⁸³

⁸³ SERRA ROJAS, Andrés, *Op. cit.*, pág. 795.

En sus inicios, a las comisiones gubernamentales en México se les objetó de anticonstitucionales, repitiéndose todos los argumentos que se esgrimían en contra de los organismos descentralizados, desde luego, olvidándose que no todas las comisiones habían sido organizadas bajo la forma descentralizada. La argumentación inicial partía del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pensándose que no podía haber otros organismos que las Secretarías, los Departamentos de Estado y que los que se crearon rompían esta armonía Constitucional.

Tanto en México, como en los Estados Unidos de Norteamérica, las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados y la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución mexicana, indica que el Congreso Federal puede expedir las leyes que sean necesarias para hacer efectivas dichas facultades, así como aquellas que sean concedidas por dicha Constitución a los poderes de la unión.

El régimen de las comisiones en México ha tenido, en algunos casos, un éxito relativo, las leyes que crearon las primeras comisiones se vieron obligadas a numerosas reformas legales, porque su régimen jurídico dejaba mucho que desear. En otros casos, lo que se quiso crear fue un régimen descentralizado, sin que en muchos casos se hubiere alcanzado esta finalidad. Algunas de dichas instituciones obedecen más a razones de carácter político que económico y las que se encuentran en una situación intermedia pronto tendrán, al finalizar sus construcciones, que adoptar otras formas administrativas.

Todas las formas descentralizadas actualmente vigentes en nuestro país, desde las principales como la Universidad Nacional Autónoma de México, Petróleos Mexicanos, Seguro Social, Ferrocarriles Nacionales y otras más, demandan nuevas medidas de organización y control del poder público, por lo cual se expidió la Ley para el control por parte del gobierno, federal, de los

organismos descentralizados y empresas de participación estatal, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1970 abrogada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada el 29 de diciembre de 1976.

2.2. Órganos constitucionales autónomos.

Un importante antecedente del tema que nos ocupa se encuentra en la teoría de Montesquieu respecto de la división de poderes, la que obedeció a la necesidad de limitar el poder omnímodo de los reyes. El actual régimen político conserva la esencia de este pensamiento.

“Aunque tienen su origen en el siglo XIX, se desarrollan en el siglo XX, principalmente en los países europeos; el más importante ha sido el Tribunal Constitucional y tienen por finalidad controlar los poderes tradicionales por la fuerte presencia que en ellos, en el gobierno o en el parlamento, tienen los partidos políticos”,⁸⁴ las organizaciones empresariales, transnacionales, medios de comunicación y demás, a consecuencia de la globalización.

En términos generales se trata de instituciones de carácter técnico de control, son apartidistas; para el eficaz cumplimiento de sus fines deben ser independientes de los poderes tradicionales, de los partidos o de otros grupos o factores reales de poder; de equilibrio constitucional y político; sus criterios de actuación no pasan por los intereses inmediatos del momento, sino que preservan la organización y el funcionamiento constitucional.⁸⁵

En México, a partir de la reforma Constitucional de 1992 aparecieron organismos que se presuponen autónomos e independientes, de creación

⁸⁴ CÁRDENAS, Jaime, citado por LÓPEZ ACOSTA, Santiago, *“Control legal y constitucional de los actos administrativos del poder público”*, pág. 547, en <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1784/32.pdf>. Página consultada el 12 de septiembre de 2007.

⁸⁵ *Idem.*

constitucional, del cual se infiere cómo fue voluntad del Constituyente crear o sistematizar organismos autónomos e independientes de las instituciones de gobierno que pertenecen a alguno de los poderes u órganos que integran las tradicionales ramas del poder público.

Dichas instituciones gozan de un grado de autonomía que sólo se ve limitada por la Carta Superior. Abordaremos a continuación el estudio de tales instituciones u organizaciones utilizando el Derecho comparado con el país de Colombia, en cuya Constitución se infiere la voluntad del Constituyente, al crear órganos con un grado de autonomía e independencia diferente de los que integran las tradicionales ramas de poder, para que cumplan otras funciones a cargo del Estado. La Constitución Política de Colombia, vigente a marzo de 2007, menciona de manera general, en el artículo 113, lo siguiente:

“Son Ramas del Poder Público, la Legislativa, la Ejecutiva y la Judicial. Además de los órganos que las integran, existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”.

Su competencia son las áreas sensibles vulnerables al abuso del poder público o, en algunos casos, de los principales sectores económicos de la comunidad, por lo que se exigen de estos organismos la imparcialidad en sus decisiones, apoliticidad en su órgano de dirección y decisión. En el caso del Derecho colombiano, se trata de una institución que depende de la función judicial, al prescribir que el Ministerio Público es ejercido por el Procurador General de la Nación y por el Defensor del Pueblo, otorgándole al ministerio público la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.⁸⁶

⁸⁶ Cfr. MELO SALCEDO, Ileana Marlitt, *“Los órganos autónomos e independientes”*, pág. 5, en http://usergioarboleda.edu.co/civilizar/revista5/IOS_ORGANOS_AUTONOMOS_E_INDEPENDIENTES.doc, página consultada el 9 de septiembre de 2007.

De acuerdo a la Ley 24 de 1992, publicada en el Diario Oficial No. 40.690, de 15 de diciembre de 1992, por la cual se establecen la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo; artículos 1, 2 y 40. Constitución Política de Colombia artículos 118, 277 y 282; la Defensoría del Pueblo de Colombia *“es un organismo que forma parte del Ministerio Público, ejerce sus funciones bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación”, “tiene autonomía administrativa”,* el Defensor del Pueblo se elige por la Cámara de Representantes de una terna elaborada por el Presidente de la República, cuenta con personalidad jurídica, es de derecho público, fue creada por disposición Constitucional y que expresamente forman parte de alguna de las tradicionales ramas del poder público.

En México el grado de autonomía que la propia Constitución otorga a este tipo de organismos es la misma a que se refiere la Constitución colombiana, y es la base con la que han justificado la no subordinación a alguno de los poderes de gobierno ni a las orientaciones, decisiones ni directrices de la alguna autoridad administrativa, no obstante, no están adscritos a la administración pública en términos de jerarquía pero sí implícitamente vinculados al órgano legislativo, pues como se verá más adelante, tanto la propia Constitución, la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la de los Estados y, en el caso particular, del Distrito Federal, la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y el Código Financiero local, establecen parámetros bajo los cuales, hace implícita la vinculación de estos organismos al poder legislativo. Lo anterior, aunado a que no por el hecho de gozar de autonomía de rango constitucional y tener funciones especializadas, debe desatender los principios generales de colaboración armónica que debe predicarse de tales órganos, así como de los que integran las ramas del poder público. Así, el artículo 209 de la Constitución Política Colombiana indica:

“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la

desconcentración de funciones”. “Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señala la ley”.

El constituyente mexicano de 1992, incorporó la existencia de organismos públicos protectores de derechos humanos y los ubicó en un apartado adicional al artículo 102 Constitucional, el cual se refiere al Ministerio Público. Se trata de instituciones de Estado, cuyos miembros que integran los órganos de dirección y decisión, son nombrados por el legislativo y por un período determinado, por ello, no puede considerárseles de libre nombramiento ni de remoción, pero sí vinculados al mismo, toda vez que éste es el límite impuesto por la Constitución Política y por su ley de creación.

Lo que resulta imprescindible aclarar es que en uno y cualquier Estado emergen problemas constitucionales y políticos por los que se toman decisiones políticas fundamentales o fundantes, que han violado el tipo de Estado y/o su forma de gobierno, aunque en su estructura organizacional no cambia, lo que hace reflexionar que el problema de fondo obedece a la falta de control y de satisfacción a las exigencias políticas, económicas y culturales de una sociedad, la que reclama que debe reestructurarse jurídica y orgánicamente el Estado.

En ese orden de ideas, para entender la naturaleza de dichos órganos o autoridades debe tenerse en cuenta el tipo de Estado y forma de gobierno, la cual, como se apreció en el Capítulo I, es federal tradicionalista, porque no es la distribución del poder lo que implica la tendencia hacia su descentralización territorial, sino las decisiones políticas fundamentales las que han establecido o vigorizado las entidades autónomas.

El contenido y alcance del concepto de “autonomía” varía de acuerdo al tipo de Estado. En el caso de Colombia, se han instituido en áreas económicas o sociales como la prestación de servicios públicos o la garantía y protección de los

derechos fundamentales. Sus funciones pueden ser de regulación, reglamentación, de gestión de determinados servicios públicos, de control o de defensa de los derechos fundamentales. Son entidades sin o con personería jurídica, de derecho público, creadas por la constitución o con sujeción a ella por la ley y no pertenecen a ninguna de las tradicionales ramas del poder público, no están adscritos a ninguna dependencia de la administración en términos de jerarquía. Sus miembros pueden ser nombrados por el ejecutivo, por determinado período.⁸⁷ Como se aprecia, estas son algunas coincidencias con los organismos autónomos, principalmente con los de derechos humanos, existentes en México.

La teoría de la separación de los poderes públicos expuesta por Locke y reiterada por Montesquieu, ha sido rebasada con la doctrina conforme a la cual, el poder es uno sólo, pero se distribuye para su ejercicio en órganos que se agrupan en ramas u organizaciones, los cuales tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de los fines del Estado. Al ser uno el “Estado soberano”, uno sólo es el poder, distribuido para efectos de su ejercicio en órganos que se agrupan en ramas o en organizaciones que pueden funcionar con autonomía e independencia de los anteriores.⁸⁸

La autonomía de los organismos constitucionales en México es administrativa y limitada, el legislador establece el régimen de regulación dentro del cual ejercerá funciones, en un inicio, (con la Dirección General de Derechos Humanos, desconcentrada de la Secretaría de Gobernación), el representante del ejecutivo, determinó su posición respecto de las políticas que habría de adoptar o tomar el órgano de regulación respectivo.

El término “*órganos constitucionales autónomos*” se refiere a aquellos órganos que no forman parte del Estado–Gobierno, no se les ha encomendado

⁸⁷ Cfr. MELO SALCEDO, Ileana Marlitt, “*Los órganos autónomos e independientes*”, pág. 5, en http://usergioarboleda.edu.co/civilizar/revista5/IOS_oRGANOS_AUToNOMOS_E_INDEPENDIENTES.doc, consultada el 9 de septiembre de 2007.

⁸⁸ *Ibidem*, pág. 20.

ninguna de las funciones específicas, como la creación de leyes, la impartición y administración de justicia, ni mucho menos se ha depositado en ellos la soberanía del pueblo para representarlos, sino que entendido el concepto de Estado–Nación, es un órgano de Estado creado por el constituyente y el adjetivo autonomía se desprende porque tiene la atribución de regular su régimen interior sin faltar a los principios y normas constitucionales.

2.3. Origen de las Comisiones de Derechos Humanos en México.

En todo Estado de Derecho, cualquiera que sea el país, los derechos humanos deben protegerse, respetarse, defenderse, investigarse y, en su caso, sancionarse con eficacia, si no, no puede válidamente consolidarse como tal. Las comisiones de derechos humanos deben buscar los mecanismos para que las normas Constitucionales, por sí o a través de leyes secundarias, se cumplan, convirtiéndose en un proceso de la realidad cotidiana, que los servidores públicos cumplan con sus atribuciones, obligaciones y competencias, respetando las libertades y prerrogativas de los gobernados. Motivo por el cual se establece que las comisiones de derechos humanos son organismos públicos creados para defender el Estado de Derecho, son instituciones de Estado y no de gobierno.

Para ofrecer una adecuada protección y defensa de los derechos humanos, es importante remitirnos a la historia constitucional para encontrar su origen. En principio, el origen de los derechos humanos lo constituye la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789.

“En México no fueron expresamente consignados en la Constitución de 1824, sin embargo, en algunas Constituciones de los Estados de la República se contemplaba la protección de los Derechos Humanos a través de las garantías individuales, como es el caso de la Constitución Yucateca de 1841, así como en

*las Constituciones de Jalisco y Oaxaca. Son las primeras declaraciones de Derechos Humanos de México, en tanto Estado independiente*⁸⁹.

No obstante, el artículo 25 del Acta de Reformas de la Constitución Federal de 1824, introdujo el término "*amparo*", como instrumento para el ejercicio y conservación de los derechos concedidos por la Carta Magna. Sin embargo, fue la Constitución del 5 de febrero de 1857, la que establece la protección de los derechos humanos a través del reconocimiento y tutela de las garantías individuales.

Así, la Constitución de 1824 no contenía un capítulo específico sobre derechos humanos, sin embargo, el artículo 5 del Acta de Reformas de 1847, señaló que para asegurar los derechos del hombre, una Ley vigilaría las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozarían los ciudadanos de la República, misma que establecería los medios de hacerlas efectivas.⁹⁰

A nivel internacional, es la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 el documento más importante en materia de derechos humanos; en el Derecho Positivo Mexicano, éstos son los reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales, suscritos y ratificados por México; donde es obligación tanto de los tribunales que forman el sistema jurisdiccional, como las comisiones estatales y nacional, que forman el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos velar por el respeto y protección de los mismos. Demuestra su eficacia en la forma tradicional de defensa jurídica, el juicio de amparo, y de la nueva fórmula de protección, mediante el funcionamiento del sistema no jurisdiccional de defensa de los derechos humanos.

El amparo es considerado como la institución procesal más importante de nuestro derecho positivo que sirvió como modelo de instrumento para garantizar

⁸⁹ CARPIZO, Jorge, "*La Constitución Mexicana de 1917*", Séptima edición, Editorial Porrúa. México, 1999, p.p. 147–148.

⁹⁰ Cfr. MADRAZO, Jorge, "*Derechos Humanos: El nuevo enfoque Mexicano*", Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pág. 34.

los derechos humanos establecidos en el orden jurídico nacional, contra leyes y actos de autoridad arbitrarios, siendo aquí precisamente donde coincide históricamente la figura del *juicio de amparo* con la figura y funciones del *ombudsman sueco*, principalmente en el "*Amparo Habeas Corpus*", que viene a culminar su avance con las últimas reformas a la *Ley de Amparo*. Porque, con las reformas de 1988, es posible reforzar la tutela de los derechos fundamentales consagrados en nuestra Carta Fundamental.

Con la compleja técnica del juicio de amparo y la concentración e incremento de asuntos que tenía que revisar la Suprema Corte respecto del control de la legalidad, fue imposible su atención en las cuestiones de constitucionalidad, entre ellas las relativas a la protección de los derechos humanos. Es esta la razón fundamental, por la que el Estado mexicano adoptó la figura del "*ombudsman*", como medio o instrumento de protección de los derechos humanos.

En la óptica de la Sociología Política, la razón principal de su existencia es que por sí misma resulta necesaria esta figura para proteger los derechos humanos, debido a que la actividad gubernamental ha crecido gravemente y, en consecuencia, las fricciones entre el gobierno y el gobernado se han multiplicado. Así, se ofrece la ventaja de tratarse de un órgano externo ajeno a ella. Frente al control parlamentario y tradicional, insuficiente para atender todos los casos, y afectado, además, por móviles políticos, presenta la objetividad y profesionalidad de su función. Frente al costoso, complicado y lento proceso judicial, ofrece un procedimiento ágil, gratuito, rápido y flexible.

Por lo antes expuesto, la adopción de la figura del ombudsman en México se justifica plenamente como un medio de control del poder y de la administración pública, debido a que algunos de los controles tradicionales se debilitan, por no cumplir cabalmente con esa finalidad y por la injerencia de nuevas fuerzas políticas, o porque surgen nuevas competencias y formas del poder. Es por ello

que los sistemas democráticos han concebido al *ombudsman* como instrumento controlador del poder y garantiza la vida, la libertad, la igualdad y la seguridad jurídica de las personas.

Las características primordiales del *ombudsman* son la autonomía, el valor civil, los conocimientos y ser, ante todo, un organismo técnico y no político. Asimismo, es un órgano de Estado, creado y reconocido expresamente por la Constitución para que cumpla funciones públicas, cuyas atribuciones están señaladas por su propia Ley y Reglamento Interno y expresamente no es ni forma parte de ningún órgano de gobierno. Su naturaleza es parecida a la de tribunales administrativos de última instancia, sus resoluciones no pueden ser recurridas, porque no tienen carácter vinculatorio sino de mera recomendación. Una regla de oro para el *ombudsman* es que no debe ni puede ser *amortiguador* de disputas políticas. Debe ser, –como en el caso de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, apolítico y apartidista, según lo dispuesto en el artículo 8, fracción V, de su Ley–, para evitar caer en controversias de carácter político, si cayera en ellas, poco sería lo que podría aportar al país y mucho perdería, debido a que el *ombudsman* debe ser imparcial, y la sociedad debe estar segura de que sus recomendaciones son objetivas e imparciales. Además, debe contar con instrumentos procesales flexibles y antiburocráticos, para combatir la arbitrariedad e impunidad.

En el caso mexicano, han aparecido instituciones que no se encuentran en el concepto tradicional de los llamados tres poderes: por ejemplo, el Instituto Federal Electoral y, aunque no como autoridad, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Sin embargo, se trata de instituciones constitucionales que no tienen nexos de dependencia o subordinación con relación a alguno de los tres órganos de poder, no obstante su existencia, se adecua a los propósitos y fines de una actualización constitucional. En cuanto al calificativo de autonomía, podría considerarse un proceso de "*descentralización política*", entendida ésta en tres órdenes, a saber: territorial, profesional y nacional o ética. En el primer caso, se

encuentra el Estado federal y los municipios; en el segundo, todas las asociaciones y corporaciones o gremios de cierta profesión o industriales, donde también se encuentran los sindicatos; y, en el tercer caso, los grupos denominados nacionales.

Algunos autores, como Amorth distinguen entre "*descentralización burocrática o administrativa*" y autárquica: en el primer caso, se transfieren poderes discrecionales de los órganos centralizados a otros órganos descentralizados; y, en el segundo caso, se transmiten funciones públicas⁹¹, como es el caso de fomentar una cultura de los derechos humanos en el ámbito nacional por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el ámbito local por parte de las comisiones estatales, así como proteger los derechos humanos de acuerdo a sus competencias. Ahora bien, por tratarse de una función de Estado y no de gobierno, se calificó como organismo autónomo pero este concepto se restringe sólo con relación a las entidades que forman parte de la administración pública, es decir, que no forman parte de ella y el examen de la legalidad, aplicada por organismos de derechos humanos, con un grado apropiado de autonomía e independencia, es la respuesta moderna a las demandas que requiere y exige la sociedad civil, para atender las necesidades y obligaciones del Estado y para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones del gobierno.

2.4. Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Como se revisó anteriormente, en 1989, dentro de la Secretaría de Gobernación, se creó la Dirección General de Derechos Humanos y el 6 de junio de 1990 nació por decreto presidencial una institución denominada Comisión Nacional de Derechos Humanos, constituyéndose como un organismo desconcentrado de dicha Secretaría. En enero de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la adición al artículo 102, Apartado B, de la Constitución

⁹¹ Cfr. AMORTH, A., citado por FERRANDO BADIA, J., "*El Estado regional como realidad jurídica independiente*", p.p. 85-86, en http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/2/REP_129-130_077.pdf, consultada el 13 de enero de 2007.

General de la República, conforme a la cual, posteriormente, el 29 de junio de 1992, se publicó la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, otorgándole el carácter de “*organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios*”, por lo que se revistió de plena autonomía técnica, operativa y financiera, sin que estuviera sujeta a la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Estaba integrada por un Consejo, un Presidente, un Secretario Ejecutivo, hasta cinco Visitadores Generales y los Visitadores Adjuntos; así como el personal profesional, técnico y administrativo necesario para el desempeño de sus funciones. Dicha Comisión elaboraba su propio presupuesto y lo presentaba directamente ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El 12 de noviembre de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el cual desarrolló el contenido de la Ley. Cabe señalar que dicho ordenamiento entró en vigor el 12 de diciembre del mismo año.

Finalmente, por medio de una reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999, dicho organismo nacional se constituyó como una institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria, modificándose la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos por la de Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Esta reforma constituye un gran avance en la función del ombudsman en México, le permite cumplir con su función de proteger y defender los derechos humanos de todos los mexicanos.

Este organismo es de jurisdicción federal y actúa en segunda instancia por lo que respecta a los recursos de queja e impugnación enderezados en contra de las comisiones estatales. Así, se distinguen tres tipos de competencia: 1. Material o legal; 2. Espacial o territorial; 3. Personal.

Las limitaciones constitucionales y reglamentarias por cuanto al ámbito legal o material de competencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se encuentran descritas debidamente en el propio Decreto Constitucional que creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como en el artículo 7 de la Ley, que describe perfectamente las de que se trata.

En cuanto a la competencia territorial o espacial, ésta se da en un doble sentido, la positiva, que comprende, según lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cinco funciones esenciales: 1. Protección; 2. Observancia; 3. Promoción; 4. Estudio; y, 5. Divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano. Cada una de estas funciones encuentra un medio de realización con las atribuciones marcadas en el artículo 6 de la Ley. En términos de lo dispuesto por los artículos 3 y 6 de dicho ordenamiento, así como 9 de su Reglamento, la Comisión Nacional *“tendrá competencia en todo el territorio nacional para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren atribuibles a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación”*.

De igual forma, de conformidad con lo que establece el artículo 11 del su Reglamento Interno, esta Comisión Nacional tiene facultades para atender las quejas y defender los derechos de los particulares contra los actos u omisiones de las autoridades que ejerzan jurisdicción federal. Teniendo facultad de atracción, en caso de que se estime que el caso trasciende el interés de la entidad federativa, por ser un asunto importante que incida en la opinión pública nacional. La Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como metodología para el desarrollo de sus propios fines, prevé otros medios para proteger y hacer observar los derechos humanos.

Finalmente, es de competencia personal, toda vez que las disposiciones contenidas en la Ley que norma dicho organismo se aplican a todos los nacionales y extranjeros que se encuentren dentro del territorio nacional.

Protección de los Derechos Humanos en el Derecho Mexicano.

Demasiados son los fenómenos sociales a través de los cuales se han *“formando proyectos de defensa de la dignidad ciudadana y conformando plataformas y organizaciones de impacto más amplio, así como las principales prácticas de educación y defensa de los derechos políticos y electorales”*.⁹²

En México, el primer antecedente del actual sistema no jurisdiccional de defensa de los derechos humanos, es la Ley de Procuradurías de Pobres de Don Ponciano Arriaga, en San Luis Potosí. A nivel internacional, la figura del "*Justitie Kaensler*" o Delegado de la Corona, encargado de supervisar la recta aplicación de las leyes y reglamentos por parte de la administración y de informar periódicamente al parlamento sueco; se originó en el siglo XVI y se consolidó en 1809 en la Constitución Sueca bajo la figura del "*Ombudsman*" o Defensor del Pueblo, encargado de vigilar el respeto a la garantía de legalidad, supervisando y corrigiendo los errores de la recta administración pública.⁹³

En la décadas de los noventas se incorporaron a la organización política del Estado, organismos públicos autónomos, ajenos a la injerencia política, sin estar sometidos al poder político central; con un grado de autonomía e independencia respecto de los órganos del poder, encaminados a concretar las necesidades colectivas o el interés público a través de sus actos administrativos normativos de regulación, de reglamentación, su vigilancia o control sobre un sector determinado.

⁹² Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Inducción al Programa de Capacitación y Formación Profesional, Curso del Servicio Profesional en Derechos Humanos. México, 2005, pág. 75.

⁹³ Cfr. MADRAZO, Jorge, *“Derechos Humanos: El nuevo enfoque Mexicano”*, Op. cit., pág. 49.

El 13 de febrero de 1989, cuando se creó la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, institución que es el antecedente más cercano al actual sistema nacional no jurisdiccional de protección de los derechos humanos. El 6 de junio de 1990 por decreto presidencial se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como un organismo desconcentrado de dicha Secretaría. Mediante una reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, se adicionó un apartado B al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, convirtiéndola en un organismo descentralizado, de rango constitucional. Posteriormente, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999, dicha institución se constituyó como un organismo público autónomo.

Además, por mandato constitucional, se estableció en el artículo 102, apartado B, que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos conoce de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos y omisiones de los mencionados organismos locales, (ver artículo 6 de la Ley y 55 del Reglamento Interno); aunque no con fuerza vinculatoria y coactiva, actúa como “tribunal de alzada”, cuando se trate de procedimientos para dirimir los casos sobre recursos de impugnación y queja.

La reforma Constitucional de enero de 1992, creó e integró un sistema de defensa y protección de los derechos humanos, respetando el federalismo y la democracia como tipo de Estado y forma de gobierno del Estado mexicano, como lo fundamentan los artículos 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es un medio de defensa o *control de constitucional* de la ciudadanía frente a los actos irregulares de la administración pública que complementa al sistema tradicional de tribunales jurisdiccionales existentes en México. *“En este orden de ideas, es necesario mencionar que los organismos protectores de derechos humanos, cualquiera que sea su denominación, no pueden existir sin autonomía e*

independencia mismas que les deben caracterizar expresamente en las constituciones estatales y locales respectivas, para que se justifique plenamente su razón de ser". "La independencia y autonomía del Ombudsman sólo puede probarse en los hechos. La acción y el trabajo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está expuesto, todos los días, a la vigilancia y supervisión de la sociedad".⁹⁴

Al respecto, es imprescindible mencionar que en la mayoría de los países, la designación del *ombudsman* es de origen parlamentario, como actualmente lo es en el caso de México; no obstante, en un inicio se adoptó un sistema mixto en la designación del presidente de la Comisión y de los consejeros que integran el órgano interno de gobierno, por parte del Poder Ejecutivo con la ratificación del Senado de la República, de tal suerte que es en la actividad cotidiana y en la independencia de criterio con el que actúan las comisiones de derechos humanos, donde se deberá juzgar si efectivamente son órganos autónomos de la administración pública del gobierno y si cumplen satisfactoriamente su misión protectora de los derechos humanos.

Es necesario partir de la premisa que le dio origen, la consistente en el reconocimiento oficial que se hace de la práctica sistemática y reiterada de violaciones graves a los derechos humanos que ocurrían en México, en las décadas de los años ochenta y noventa, cometidos por algunos de los servidores públicos, principalmente las autoridades policíacas. Lo anterior, se conjuntó con la labor desarrollada por los organismos independientes de la sociedad civil encargados de la defensa de los derechos humanos, tanto a nivel nacional como internacional, como es el caso de las organizaciones no gubernamentales: "*América Watch, Amnistía Internacional y la Academia Mexicana de Defensa y Protección de los Derechos Humanos*", primordialmente, quienes a través de la denuncia social y la publicación de informes, revelaron la situación tan deplorable de los derechos humanos en México. Esta situación es sin duda la que originó que

⁹⁴ Cfr. MADRAZO, Jorge, "*Derechos Humanos: El nuevo enfoque Mexicano*", *Op. cit.*, p.p. 76 y 77.

el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari, tomara la iniciativa en este campo. Así se asentó en la versión estenográfica del Dictamen de la Iniciativa Presidencial que Reforma y Adiciona el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Sesión Plenaria del 11 de diciembre de 1991 de la H. Cámara de Diputados, intervención del Diputado Humberto Zazueta. H. Cámara de Diputados, Diario de Debates de fecha 13 de diciembre de 1993. Año 1, núm. 20, páginas 2639 a 2641.

Por las razones anteriores, es que algunos tratadistas han formulado propuestas, con las que coincido, en que fue la necesidad política del gobierno de ganar credibilidad, legitimidad y confianza internacional, aspectos que estaban perdidos; sobre todo si consideramos que México estaba muy próximo a formalizar la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte con los países vecinos de Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, por ende, para fomentar la inversión extranjera de dichos países se necesitaba un clima de estabilidad política y de respeto a los derechos fundamentales, debido a que implica un riesgo muy alto invertir en un país caracterizado por la violación sistemática a dichos derechos.

Precisamente bajo el contexto de que es obligación del Estado mexicano preservar el orden, la paz y la estabilidad social del país, así como salvaguardar el pleno ejercicio de las garantías individuales y la vigencia del principio de la legalidad en la ejecución de las atribuciones de los órganos de gobierno, surge la idea de crear organismos que se dedicaran a la protección y defensa de los derechos humanos que atendiera las quejas de la población en contra de las violaciones a los mismos.

Por ello, los instrumentos jurídicos tradicionales de defensa, como los recursos administrativos, los procedimientos ante los tribunales administrativos o judiciales e incluso el juicio de amparo, resultaron ineficientes e insuficientes para satisfacer las necesidades de procuración y administración de justicia de la

población; además, el amparo se había complicado, por sus tecnicismos, por el cúmulo exorbitante de asuntos que se tramitaban ante el Poder Judicial de la Federación, además de que su substanciación era costosa y complicada, lo que se hizo necesaria la instauración de la figura jurídica del *ombudsman*, como un instrumento jurídico nuevo, que ayudara a la población más necesitada, mediante un procedimiento ágil y flexible.

Respecto a su vinculación con la Secretaría de Gobernación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos se proclamaba independiente del Presidente, con el fin de conquistar su autoridad moral, que es necesaria para la institución del ombudsman, sin embargo, desvirtuaban este argumento anterior los artículos 1 y 70 del decreto de creación, donde se señalaba la vinculación con la Secretaría de Gobernación, como órgano desconcentrado de la misma, adscrita al titular de dicha Secretaría, por lo que carecía de independencia real y legal aun cuando se proclamaba su autonomía. Además, ésta enfrentaba un argumento más sólido, pero en cuanto a su inexistencia, por el hecho de que tenía que rendir cuentas directamente al Presidente de la República y no al Congreso, como lo debería hacer un ombudsman típico.

De ahí que, si bien es cierto que originalmente atendió los problemas de violaciones graves a los derechos humanos, también es cierto que su creación dejó ver una violación al régimen jurídico constitucional, atentando contra su prestigio y honorabilidad, lo cual desvirtúa la filosofía de la institución, de ser la principal vigilante de la legalidad, del Estado de Derecho, situación que ha repercutido con el tiempo en demérito de su imagen pública y de su autoridad moral respecto a las demás dependencias de gobierno.

Es posible que la independencia no se refería a su adscripción o vínculo jerárquico sino a la autonomía en la toma de decisiones y al emitir sus recomendaciones, sin tomar acuerdo con el órgano superior jerárquico (Secretario de Gobernación), por lo que la Comisión Nacional de Derechos Humanos gozaba

de una autonomía relativa o funcional mal argumentada y entendida, que posteriormente se institucionalizó al darle la característica de autonomía a las recomendaciones pero no al órgano, como veremos más adelante, en el análisis de los debates parlamentarios de la reforma constitucional de 1992.

De esta manera, muchos autores consideran que tal autonomía que alegaba la Comisión Nacional de Derechos Humanos era sólo una fantasía jurídica, si ésta fue creada como órgano desconcentrado, auxiliar del Secretario de Gobernación, con base en el artículo 27, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sería absurdo pensar que, con su creación, el Secretario de Gobernación dejaba de tener la facultad directa de vigilar el cumplimiento de las garantías individuales por parte de las autoridades del país.

Por otro lado, la injerencia del Presidente de la República en el funcionamiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en un principio se vio por la conformación de sus órganos, debido a que éste se reservó la facultad de nombrar a sus miembros principales; al Presidente y los miembros del Consejo, además de que se tenían que rendir los informes ante el ejecutivo en forma semestral, cuestión que demostró una vez más su vinculación directa con el Presidente de la República, de quien emanaba su fuerza, su poder de coerción y, de esta manera, la fuerza de las recomendaciones que inicialmente emitió la Comisión Nacional de Derechos Humanos residía en el respaldo presidencial. Sin embargo, si no se hubiera dado este apoyo político, la fuerza de las recomendaciones hubiera sido si no nula, sí muy limitada, debido a que la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue creada como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, dentro del ámbito competencial de la misma, era lógico que el informe semestral se hubiera rendido al Secretario de esa entidad; sin embargo, por razones políticas, se determinó su presentación al titular del Ejecutivo, con el fin de fortalecer al organismo.

Por todo lo anterior, concluimos que, afectado el Decreto de creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, –porque su propia normatividad atenta contra el principio de legalidad y autoridad que establecen los artículos 14 y 16 constitucionales, ya que las facultades y atribuciones se las otorga a la Comisión Nacional de Derechos Humanos su propio Reglamento del 10 de agosto de 1990–, por el vicio de origen y de inconstitucionalidad antes analizado, se corrobora que el procedimiento para implantar el ombudsman en México no fue la vía idónea para crear la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Un órgano desconcentrado, que debió haberse creado mediante Ley del Congreso de la Unión, además de que su vinculación jurídica, de subordinación jerárquica con el Secretario de Gobernación, así como la rendición de informes ante el ejecutivo, cuestionaba de inicio la autonomía e independencia alegadas, en la cual se basaba su autoridad moral, requisito de un ombudsman tradicional.

Nuestra postura en torno a este tema es ecléctica. Si bien es cierto que el Decreto pudo estar afectado de inconstitucionalidad, por no apegarse a los principios de legalidad y seguridad jurídica, porque el Poder Ejecutivo no tenía facultades para crear, mediante decreto administrativo, una institución desconcentrada de la Secretaría de Gobernación, como lo fue la Comisión Nacional de Derechos Humanos, para implantar el ombudsman mexicano, –un organismo público autónomo, encargado de vigilar el respeto a los derechos humanos en todo el territorio nacional–, con facultades para vigilar el respeto de las garantías individuales en todo el país, se estaba vulnerando la soberanía de los Estados al no estar facultado para supervisar a otros poderes públicos, ni los actos de otros órganos descentralizados de la administración pública, invadiendo esferas de competencia local, rompiendo con ello el orden jurídico constitucional; también es cierto que su implementación fue favorecedora para el pueblo, como órgano defensor de los derechos humanos; además, el decreto no autorizó al Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos a redactar su propio reglamento, sino que el procedimiento administrativo para implantar al ombudsman en México debió haber sido, –de acuerdo a la doctrina administrativa

ortodoxa—,⁹⁵ mediante un acto materialmente legislativo, esto es, mediante Ley del Congreso de la Unión, al no ser así, su ámbito de competencia y acción en la esfera gubernativa, afectó su credibilidad y autenticidad, supeditando sus actuaciones únicamente a su autoridad moral, por lo que se le dio el tratamiento de un órgano de gobierno, más que de una institución de Estado.

Situación que no se hubiera presentado si el Presidente hubiera utilizado la facultad contenida en el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mandado un proyecto de iniciativa de ley al Congreso, o bien, mediante una propuesta de reforma constitucional, evitando los vicios de origen que se han señalado.

El nombramiento del titular de dicho organismo, aunado a su naturaleza jurídica del órgano (desconcentrado de la Secretaría de Gobernación), fue bastante cuestionado por algunos partidos políticos y por la opinión pública, se consideró que estaba subordinado a los caprichos del ejecutivo; esta postura fue desmentida en el primer informe de labores, en donde se vislumbraron numerosas recomendaciones dirigidas a dependencias gubernamentales. En cuanto al Consejo, característica *sui generis* del ombudsman mexicano, este órgano colegiado singulariza a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se creó con el propósito de que existiera un órgano analítico de la problemática de los derechos humanos y que propusiera medidas de mejoramiento y perfeccionamiento en la defensa de los derechos fundamentales del ciudadano. No obstante, la elección de sus miembros, directamente por el Presidente de la República, redundaba en la dependencia de la voluntad del Ejecutivo Federal.

Una vez agotada la etapa voluntarista del ejecutivo federal, misma que atentó contra la Constitución, se tuvieron que estimar los resultados de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, reflejados en el número de recomendaciones, resultados que, ante la sociedad civil y funcionarios

⁹⁵ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel, *Op. cit.*, p.p. 17-175.

gubernamentales, dejaron ver la necesidad de perfeccionar su naturaleza jurídica, elevándola al rango constitucional, para, posteriormente, reconocerle facultad reglamentaria.

De esta manera, la existencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, desde el punto de vista cualitativo, se puede dividir en dos fases, la primera (preconstitucional), que abarca desde su creación, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, hasta el 28 de enero de 1992, fecha en que comienza la segunda etapa, que podríamos llamar de constitucionalización, que fue cuando se le dio un orden jurídico constitucional. Esta etapa se caracteriza además por la creación de la ley orgánica y reglamentaria del artículo 102–B constitucional (29 de junio de 1992). De acuerdo con la teoría constitucional, esta etapa, comprendida a partir de la adición al Apartado B del artículo 102 constitucional y hasta la expedición de su Ley Orgánica del 29 de junio de 1992, concluyó con la posterior emisión de su Reglamento Interno, en noviembre del mismo año.

Toda vez que la Comisión Nacional de Derechos Humanos tuvo como objetivo vigilar el estricto apego a la Ley por parte de los funcionarios de la administración pública, era congruente que se hubiera ubicado en un apartado inmediatamente inferior a las bases que tiene el Ministerio Público para actuar, con la finalidad de dotarle de una carga política de coactividad, lo suficientemente necesaria para garantizar que sus recomendaciones, solicitudes y requerimientos fueran atendidos. No obstante, la iniciativa de reformas que nos ocupa demuestra que se ubicó a dicha institución en el artículo 102 constitucional, adicionándole un apartado B, para reforzar el espíritu social del precepto, matizada por la aprobación que exigía el Senado, lo que le dio un doble carácter: *“como defensor de la sociedad y acusador público”*.

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia consideró que su facultad de investigación otorgada por el artículo 97 Constitucional, se podría ejercer después de que el ombudsman se pronunciara, o cuando el interés nacional lo reclame. Semanario Judicial de la Federación, novena época, octubre de 1995, tomo 11 Pág. 102.

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 ARTICULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN SE HAYA ABOCADO A SU AVERIGUACIÓN Y SE ATIENDAN SUS RECOMENDACIONES. *Comisión Nacional para los Derechos Humanos, una de las instituciones constitucionales encargada de velar precisamente por la tutela de los derechos humanos de todo gobernado en territorio nacional, ya se ha abocado al conocimiento inmediato de los hechos que le fueron denunciados antes de solicitarse a esta Suprema Corte su intervención [...], no hay ni se puede dar constitucionalmente contradicción alguna, entre el segundo párrafo del artículo 97 que establece la facultad de la Suprema Corte para nombrar Comisionados únicamente para averiguar algún hecho o hechos que constituyen una grave violación de alguna garantía individual, y el primer párrafo del apartado B del artículo 102, que permite el establecimiento de organismos de protección de los Derechos Humanos [...], los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquiera autoridad o servidor público, ni mucho menos entre las conclusiones de la Suprema Corte, en uso de las atribuciones del artículo 97, y las recomendaciones de los organismos del apartado B del artículo 102, que no son obligatorias ni vinculantes por parte de las autoridades investigadas, frente a los fallos del Poder Judicial Federal en sus funciones jurisdiccionales obligatorias, en concordancia con los artículos 103 y 107 de la Constitución Política, que contienen al juicio de amparo. Éste prevalece coactivamente, frente a las investigaciones y recomendaciones de los artículos 97 y 102 [...], la posible colisión podría darse respecto a estas dos últimas disposiciones constitucionales, lo cual es tan sólo apariencia que debe desecharse, ya que en la primera disposición hay una referencia de las funciones de la cabeza de un poder político, como lo es el judicial, y en la segunda, las intervenciones de un organismo auxiliar creado por el Congreso de la Unión, o por la Legislatura de los Estados, para recibir quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa [...], el riesgo de que se produzcan conclusiones contradictorias, que en nada disuelven la alarma social sino que la agudizan; o bien la duplicación de investigaciones entre dos*

organismos de símbolos en su naturaleza [...], cuando previamente a la denuncia ante ella ya se hubiere producido una similar ante los organismos del artículo 102, y haya producido una similar ante los organismos del artículo 102, y haya producido o esté por manifestarse una recomendación que se esté cumplimentando o permita cumplimentarla, produciéndose así un cambio en las reacciones frente a esa posible grave violación de garantías individuales, la Suprema Corte prudentemente debe posponer su intervención hasta que ésta pueda resultar congruente con los acontecimientos a investigar.

Fue así como en México la Suprema Corte de Justicia de la Nación la considera como una institución constitucional (caso de “Aguas Blancas”, ejecutoria del expediente varios 451/95, del 01 de Octubre de 1995, de 01 de Octubre 1995, relativo a la consulta respecto del trámite que procede darle al escrito presentado por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Asociación Civil.

Es necesario mencionar que el 28 de enero de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la adición al artículo 102, Apartado B, de la Constitución General de la República la cual contenía el sistema de protección a los derechos humanos sin que de forma alguna sustituya o elimine a alguno de los otros sistemas de protección y defensa que prevé la Constitución, por el contrario, los enriquece y complementa como una nueva garantía de la justicia, así como de control constitucional, específicamente dentro del campo de la jurisdicción constitucional de la libertad, como lo denomina Mauro Cappelletti.⁹⁶

El reconocimiento de autonomía constitucional de este organismo, no sólo le dio fuerza política dentro del territorio nacional, sino además hizo cuestionar sobre un gran respaldo internacional, actualmente, en nuestro país, existen disposiciones constitucionales que de alguna manera prevén la responsabilidad del Estado en materia de derechos humanos; sin embargo, dichas disposiciones

⁹⁶ Cfr. CAPPELLETTI, citado por FIX-ZAMUDIO, Héctor, *"Protección Jurídica de los Derechos Humanos, Estudios comparativos"*, S.N.E., Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 1991, pág.24.

no son suficientes para atender los lineamientos establecidos por organismos internacionales en la materia, pero de alguna forma se establece el supuesto de que el Estado mexicano sea responsable, cuestión esta última que se analizará más adelante.

2.5. Organismo Público de Derechos Humanos en el Distrito Federal. Naturaleza jurídica.

Partiendo de que, con la reforma de 1992, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 102 apartado B, estableció que las comisiones de derechos humanos tienen competencia para investigar sobre violaciones a los derechos humanos, correlativamente el artículo 43 de nuestra Carta Magna, dispone cuáles son las partes integrantes de la Federación y señala al Distrito Federal como parte integrante de ésta; y, el artículo 44, establece que la Ciudad de México es el Distrito Federal. Así, fue jurídicamente viable que el Distrito Federal contara con un organismo de protección de los derechos humanos, creado mediante la ley que en su momento expidiera el Congreso de la Unión en ejercicio de la facultad legislativa que para el propio Distrito Federal le otorgaba la fracción VI del artículo 73 Constitucional.

Por su parte, la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal, tenía la facultad de presentar iniciativas de Ley a cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión en materias relativas al propio Distrito Federal, de conformidad con la fracción VI, Base 3ª, inciso j) del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, el artículo 2 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 1993, disponía que el Distrito Federal, cuenta con un:

“organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio que tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio y difusión de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico mexicano”.

En efecto, el Decreto por el que se reforma el artículo 102 Constitucional, de fecha 22 de enero de 1992, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de los mismos mes y año, adicionó con un apartado B el referido artículo, disponiendo la creación de organismos de protección de los derechos humanos otorgados por el orden jurídico mexicano, en los ámbitos federal y locales, los cuales conocerían de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, debiendo formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y con facultades para presentar denuncias y quejas antes las autoridades respectivas. Asimismo, establece como excepción para dichos organismos el conocimiento de los actos del Poder Judicial de la Federación, asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

Con fecha 29 de junio de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ordenamiento orgánico que se ajusta a los principios constitucionales contenidos en el Decreto antes mencionado. El artículo Segundo Transitorio del Decreto de que se trata, previó que "*Las Legislaturas de los Estados dispondrán de un año a partir de la Publicación de este Decreto para establecer, los organismos de protección de los derechos humanos*".

Resulta necesario contemplar que las propuesta de iniciativa de reformas a la Constitución y la Ley referida contenían diferencias sustanciales, fundamentalmente en cuanto a las competencias, configurándose en el proyecto de iniciativa de que se trata, un esquema de organismo diferente al contemplado en el marco de la Constitución Nacional, lo cual llevó a la conclusión de que con el perfil propuesto habría fusión de competencias de organismo de protección de derechos humanos con las que en nuestro orden jurídico están reservadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a órganos sancionadores de diferente naturaleza. Lo anterior se aprecia en el artículo 13 del proyecto de mérito, que en su parte conducente proponía:

"La Defensoría General de los Derechos Humanos en el Distrito Federal, tiene las siguientes funciones:

I. Orientar y recibir las quejas que formulen las particularidades sobre actos de los servidores públicos contrarios a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que deban observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión; determinar su procedencia y sustanciar los procedimientos pertinentes a su tramitación, en coordinación con las autoridades encargada de investigar y sancionar las faltas administrativas de los servidores públicos, conforme a la legislación aplicable.

II. Verificar la eficiencia, diligencia y honestidad en los servicios de defensoría de oficio que presta en Estado en materia penal, familiar, civil y del arrendamiento inmobiliario, haciendo del conocimiento del titular de la Defensoría de Oficio los resultados de la labor realizada."

Por lo anterior y atento a que correspondía al Congreso de la Unión la expedición de la respectiva ley local para el Distrito Federal, las comisiones unidas que dictaminaron, valoraron la conveniencia de observar en términos generales el marco también general que fue dado por dicho Congreso a través de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, formulándose al efecto el proyecto de iniciativa de Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, misma que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 1993.

Por otro lado y por lo que hace a su naturaleza jurídica, el artículo 122, apartado A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, indica que corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y, más adelante, el citado artículo, en su Base Primera, inciso h), establece que corresponde a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, normar el organismo protector de los derechos humanos.

En ese orden de ideas, la Administración Pública del Distrito Federal, de conformidad con los artículos 87, 91 y 97, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, –vigente en 2003 al igual que la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal–, es central, desconcentrada y paraestatal. En atención al artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la Administración Pública del Distrito Federal cuenta con la organización siguiente:

- | | | |
|--|---|---|
| ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA | { | <ul style="list-style-type: none">- JEFATURA DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.- LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA- LAS SECRETARÍAS- OFICIALÍA MAYOR.- CONTRALORÍA GENERAL DEL DISTRITO FEDERAL.- CONSEJERÍA JURÍDICA Y DE SERVICIOS LEGALES. |
| ADMINISTRACIÓN
DESCONCENTRADA | { | <ul style="list-style-type: none">- DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL.- DEMÁS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS. |
| ADMINISTRACIÓN PARAESTATAL | { | <ul style="list-style-type: none">- ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.- EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL.- FIDEICOMISOS PÚBLICOS. |

Asimismo, el artículo 98 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, dispone que los organismos descentralizados son entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, creadas por decreto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal o por Ley de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, del artículo 48 a 54 regula la constitución, organización y funcionamiento de los organismos descentralizados, conforme a las disposiciones en comento y establece que los organismos descentralizados, son las personas jurídicas creadas por Decreto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal o por Ley de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal puede disolver, liquidar o extinguir, a petición de la Secretaría de Finanzas, a los organismos descentralizados que dejen de cumplir con sus fines u objeto. El órgano de gobierno de los organismos descentralizados, estará integrado por no menos de cinco ni más de quince miembros y será presidido por el titular de la coordinadora de sector o por la persona que el Jefe de Gobierno designe, entre otras.

Ahora bien el artículo 2 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, expedida el 22 de junio de 1993, establecía a la letra lo siguiente:

*"ARTÍCULO 2. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es un organismo público **descentralizado** con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio y difusión de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico mexicano."*

La reforma al artículo 2 de la citada Ley, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 14 de enero de 2003, estableció lo siguiente:

*"ARTÍCULO 2. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es un organismo público **autónomo** con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, **educación** y difusión de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico mexicano **y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.**"*

De lo anterior, se desprende que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal no estaba ni está explícitamente subordinada a la Administración Pública del Distrito Federal; no tenía ni tiene por objeto las actividades que en términos generales desarrollan los organismos descentralizados, dentro de las que se encuentran principalmente la prestación de servicios públicos; no estaba ni está controlada en su gobierno y organización interna por la administración pública o por algún órgano de gobierno del Distrito Federal, porque la propia Constitución le establece límites.

El carácter esencial de un organismo descentralizado, como ente público menor, es su autonomía, consistente en el poder de decisión que tienen los órganos superiores respecto de los asuntos que le competen; sin embargo, se trata de una autonomía limitada, existe una tutela *sui generis* que no es la de jerarquía. La descentralización no desliga totalmente a los organismos públicos, la Administración Pública se reserva determinadas facultades para mantener la unidad de acción del poder público, por ejemplo, el nombramiento del personal directivo, aunado a que tiene un poder de vigilancia de la actuación de estos organismos, principalmente las relativas a las actividades de carácter financiero.

A diferencia de los organismos descentralizados, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, de conformidad con el artículo 6 de su Ley, goza –desde 1993– de una autonomía funcional plena, misma que, en materia financiera, fue acotada a partir del 1 de enero de 2001, fecha a partir de la cual dicha Comisión, en el ejercicio del gasto público, debe atender lo establecido en el Código Financiero del Distrito Federal.

"Artículo 2°. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio y difusión de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico mexicano.

Artículo 6º: *La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en el desempeño de sus funciones y en el ejercicio de su autonomía, no recibirá instrucciones o indicaciones de autoridad o servidor público alguno."*

Así, la naturaleza jurídica de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal fue, desde su creación, la de un organismo público dotado de autonomía que no depende o está sujeto a la Administración Pública del Distrito Federal y, por lo tanto, no le es aplicable la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Este es el motivo por el cual se cambió el adjetivo “*descentralizado*” por el de “autónomo”, su fin es vigilar la legalidad de los actos de la administración pública y de las demás autoridades que tienen jurisdicción en el Distrito Federal.

Se trata de autonomía Constitucional –porque es el propio texto Constitucional quien la determina así–, que en todo caso se ejerce en el ámbito administrativo y funcional, está centrada fundamentalmente en la no injerencia política ni administrativa del gobierno del Distrito Federal en su funcionamiento interno, con la finalidad de que la Comisión cumpla con su objeto.

Por lo tanto, la redacción del artículo 2 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, respecto a que la Comisión fue un organismo público descentralizado, era una imprecisión legislativa, como se ha mencionado en párrafos anteriores, este organismo no dependió ni depende directa ni indirectamente del Jefe de Gobierno del Distrito Federal o de algún órgano de la Administración Pública del Distrito Federal, aunado a que también su presupuesto de egresos, según lo establecía su artículo 22 de la Ley vigente en 1993, era elaborado por su Presidente para ser presentado ante el Consejo.

2.6. Organismos públicos estatales protectores de derechos humanos.

De lo descrito en líneas anteriores, destaco que la adición Constitucional de enero de 1992, al artículo 102 apartado B, fue y es respetuosa de la estructura jurídica y política del Estado, desarrollando un esquema eminentemente federalista de protección a los derechos humanos por la vía de la figura del *ombudsman*, en cada una de las entidades federativas existe un organismo protector de los derechos humanos que tiene las características propias que la Constitución señala.

Por su parte, el organismo nacional de protección a los derechos humanos, conoce también en primera y única instancia, de presuntas violaciones a los derechos fundamentales cometidas por autoridades o servidores públicos de la Federación y, en segunda instancia, como puede ser el caso de las recomendaciones, por lo que hace a las quejas ventiladas en los organismos estatales. En resumen, las facultades y competencias de estos organismos públicos de derechos humanos son en el fondo iguales.

Por otro lado, los organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos de cada una de las 32 entidades federativas de la República Mexicana, más la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, constituyeron, en el mes de septiembre de 1993, la agrupación de ombudsman denominada Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos (FMOPDH), cuyo Comité Directivo se renueva por elección del Pleno de sus miembros cada dos años.

Cabe agregar que la reciente Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos tiene por objeto favorecer, estrechar y fortalecer la unidad de sus asociados, sus acciones en ningún caso sustituirán o duplicarán las atribuciones y funciones de éstos. En caso de que se considere que las

acciones de la Federación invaden la esfera de competencia de alguno de sus asociados, prevalecerán las de este último sobre las de la Federación.

Como se ha visto, el sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos en México, es de segunda instancia, toda vez que los organismos estatales, se concretan a conocer sobre presuntas violaciones a derechos humanos por autoridades que entran en su jurisdicción.

No obstante, aunque de fondo sus atribuciones son homólogas entre todos los organismos locales y el nacional, algunos de ellos se han especializado en materias, debido a las circunstancias vulnerables para la sociedad que se encuentra en su territorio, siendo el caso, que si la Comisión Nacional de los Derechos Humanos considerara un asunto de tal trascendencia grave o delicada, puede atraer el asunto a su competencia y continuar el trámite hasta su conclusión.

2.7. El sistema de protección no jurisdiccional de los Derechos Humanos y sus ámbitos de competencia.

En México es homóloga la competencia que las comisiones de derechos humanos ejercen, por lo que abordaremos las que le son atribuidas a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el entendido de que se trata de atribuciones sui generis a todos los organismos de su naturaleza, y de existir alguna o algunas excepciones respecto a un organismo estatal, se especificará.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos actúa como órgano de revisión en caso de presentarse inconformidades por las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos protectores de los derechos humanos de los Estados y del Distrito Federal.

Sus recomendaciones tienen el carácter de no vinculatorias. No son coercitivas para la autoridad o servidor público al que van dirigidas, por lo que no existe posibilidad de aplicarlas y hacer cumplir constitucionalmente, sino está de por medio la voluntad de la autoridad o servidor público, de que se trate.

- a. Con fundamento en el artículo 102 Constitucional, Apartado B, son tres materias las que están exceptuadas de la competencia de los organismos protectores de derechos humanos, a saber: la electoral, la laboral y la jurisdiccional.
- b. Sin embargo, vale la pena precisar que no pueden conocer de actos formales, sustantivos y propios de las funciones u objetivos para los que el o los órganos electorales fueron creados, si existe un acto que administrativamente –dilación, malos tratos– impida a un ciudadano votar en las elecciones, éste sí constituye una violación a un derecho humano.
- c. De igual forma, por lo que hace a la materia laboral, el 16 de diciembre de 2004, fue notificada a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la Recomendación 89/2004, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, donde recomendó al organismo local reabrir un expediente concluido por incompetencia, –por tratarse de un laudo definitivo, en donde el gobierno del Distrito Federal actuó en su carácter de particular, como patrón del agraviado–, por lo que a partir de esa fecha la Comisión local conoce de inejecuciones de laudo.
- d. Estos organismos, no podrán conocer de las quejas que pudieran darse por violaciones cometidas por autoridades o servidores públicos pertenecientes al Poder Judicial de la jurisdicción de que se trate. Esta excepción es de orden global, nunca podría haber sido respecto de asuntos propiamente jurisdiccionales pero, en los términos del artículo

102, tampoco podrá darse si la naturaleza de las violaciones es del orden administrativo.⁹⁷

Coincido con diversos autores como Gil Rendón y Fix-Zamudio, al confirmar la necesidad de abrir el ámbito de competencia para conocer de quejas que incidan en materia laboral, por violaciones de tipo administrativo, reformando la propia Constitución Federal.

Una muy acertada reforma fue en el sentido de modificar el texto de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, señalando la obligación de los servidores públicos, destinatarios de las recomendaciones emitidas por dicho organismo, para que comparezcan e informen a la Asamblea Legislativa sobre la falta de cumplimiento de las recomendaciones que aceptaron o por omitir la respuesta sobre su aceptación, una vez vencido el plazo para dicho caso; sin embargo, esta obligación debería ampliarse, a fin de comparecer al órgano legislativo correspondiente para informar sobre los avances y resultados de su cumplimiento cabal y oportuno de todas las recomendaciones emitidas en un año por los organismos protectores de los derechos humanos en el país. Así como, respecto de violaciones reiteradas, sobre todo cuando se trata de hechos ya investigados y sobre las cuales haya una recomendación.

2.8. ¿Las Comisiones de Derechos Humanos son un medio de control?

La respuesta concerniente a esta pregunta, desde nuestro punto de vista, es que no. Sobre el particular, es necesario mencionar que existe una ejecutoria (expediente varios 451/95. Consulta respecto al trámite que procede darle al escrito presentado por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. Ministro ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Indalfer Infante), donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se pronuncia respecto de la facultad de investigación con que cuentan los organismos públicos

⁹⁷ Cfr. MADRAZO, Jorge, *“Derechos Humanos: El nuevo enfoque Mexicano”*, Op. cit., p.p. 58–61.

autónomos de derechos humanos; en la cual determina si las comisiones de derechos humanos, jurídicamente, son o no medios de control Constitucional.

Dicha ejecutoria versó sobre violaciones a derechos humanos cometidas por las fuerzas de seguridad del gobierno del Estado de Guerrero, en los hechos acaecidos el 28 de junio de 1995, en la propia entidad federativa y por lo cual la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Asociación Civil, demandó dicha investigación; no obstante, la Corte resolvió que carecía de legitimación activa, puesto que no se trata de un órgano con titularidad para solicitar su intervención, por lo que no podría ejercer en forma discrecional la facultad que le confiere el artículo 97 Constitucional.

Argumentando, además, que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se avocó al conocimiento inmediato de los hechos que le fueron denunciados antes de solicitarse a la Corte su intervención y, como resultado de esa primera intervención, la Comisión Nacional se pronunció emitiendo la recomendación número 104/95, de fecha 14 de agosto de 1995; de la que se remitió copia al Presidente de ese alto Tribunal, en la que recomendó, en términos generales, lo siguiente:

a) Nombramiento de un fiscal especial que continuara con la tramitación del desglose de la averiguación previa TAB/I/3208/95, iniciada con motivo de los hechos motivo de queja y que dicho nombramiento debiera recaer en un jurista ajeno por completo al Estado de Guerrero.

b) La suspensión, destitución y, en su caso, el inicio de investigaciones de responsabilidad administrativa, procedimientos administrativos, así como de averiguaciones previas en contra de diversos servidores públicos y funcionarios de mandos superiores, quienes con su actuar u omisión contribuyeron con estas violaciones. Para tal efecto, se dictaron las medidas precautorias para evitar la

consumación de otros actos como el investigado, así como para que los servidores públicos responsables no pudieran evadir la acción de la justicia.

El Ejecutivo del Estado de Guerrero cumplió tales requerimientos y la Corte determinó que al acatarse las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las situaciones de hecho que se solicitó averiguar, habrían variado sustancialmente en el poblado mencionado; lo que motivó que esta Suprema Corte concluyera que, por el momento, no se consideraba oportuno ejercer –de oficio– la facultad discrecional de investigación que le confiere el artículo 97 Constitucional.

En cuanto al riesgo de que se decretaran conclusiones contradictorias, la Corte, disipando cualquier confusión, concluyó que cuando, a petición de parte debidamente legitimada o discrecionalmente de oficio, decreta una intervención para averiguar hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual, tome 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 artículo 102 Apartado B o se haya producido o esté por manifestarse una recomendación que se esté cumplimentando o permita cumplimentarla, produciéndose así un cambio en las reacciones frente a esa posible grave violación de garantías individuales, la Corte prudentemente debe posponer su intervención hasta que ésta pueda resultar congruente con los acontecimientos a investigar, y las modificaciones en el cuadro a contemplar.

Con base en lo anterior, la pregunta sería ¿Qué se debe entender por violación de garantías individuales graves? La respuesta, la misma Corte la marca, y establece los elementos para que ésta o éstas se den, al dictar la jurisprudencia, con número de registro: 200,110. Tesis aislada. Materia(s): Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: 11I, Junio de 1996. Tesis: P. LXXXVI/96. Pág. 459, siguiente:

“GARANTÍAS INDIVIDUALES. CONCEPTO DE VIOLACION GRAVE DE ELLAS PARA LOS EFECTOS DEL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL. *Las violaciones graves de garantías a que se refiere dicho artículo, son hechos generalizados consecuentes a un "estado de cosas", acaecidos en una entidad o región determinados, y su averiguación tiene lugar cuando ocurren acontecimientos que debiendo ser afrontados y resueltos por las autoridades constituidas con estricto apego al principio de legalidad, esos acontecimientos no se logran controlar por la actitud de la propia autoridad, produciéndose, en consecuencia, violaciones a los derechos fundamentales de los individuos. Por ende, la grave violación de garantías individuales se actualiza cuando la sociedad no se encuentra en seguridad material, social, política o jurídica, a consecuencia de que: a) Las propias autoridades que deben proteger a la población que gobiernan, son las que producen o propician los actos violentos, pretendiendo en tal forma obtener una respuesta disciplinada, aunque aquéllos sean violatorios de los derechos de las personas y de las instituciones. b) Que frente a un desorden generalizado las autoridades sean omisas, negligentes o impotentes para encausar las relaciones pacíficas de la comunidad, o bien que sean totalmente indiferentes en obtener el respeto a las garantías individuales.”*

Solicitud 3/96. Petición del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución Federal. 23 de abril de 1996. Unanimidad de once votos.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el tres de junio en curso, aprobó, con el número LXXXVI/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a tres de junio de mil novecientos noventa y seis.

Esta facultad otorgada Constitucionalmente a las comisiones de derechos humanos se da para evitar el abuso del poder; lo que es importante resaltar es que debe utilizarse de manera responsable, porque no puede ser el estandarte para que el que puede lo más puede lo menos, al ser una institución de Estado, debe de ajustarse precisamente a la Constitución que le dio vida, así como a las

normas secundarias, para con esto evitar conflictos competenciales con los demás órganos de los distintos órdenes jurídicos.

Dados estos parámetros, tenemos que la facultad que tienen las comisiones de derechos humanos para investigar violaciones de garantías graves, no son medios de control Constitucional, porque sus recomendaciones no son "vinculatorias" y, a demás, porque no hay contradicción alguna, entre el segundo párrafo del artículo 97, que establece la facultad de la Suprema Corte para nombrar comisionados *"únicamente para que averigüen algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual"*, y el primer párrafo del apartado B, del artículo 102, que permite el establecimiento de *"organismos de protección de los derechos humanos los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público"*, ni mucho menos, entre las conclusiones de la Suprema Corte, en uso de las atribuciones del artículo 97, y las recomendaciones de los organismos del apartado B, del artículo 102, que no son obligatorias ni vinculantes por parte de las autoridades investigadas, frente a los fallos del Poder Judicial Federal, en sus funciones jurisdiccionales obligatorias, en concordancia con los artículos 103 y 107 de la Constitución Política, que contienen al juicio de amparo, el cual prevalece coactivamente, frente a las investigaciones y recomendaciones de los artículos 97 y 102, respectivamente.

Otra reflexión que nos permitiremos hacer es en cuanto a que las recomendaciones emitidas por las comisiones de derechos humanos, no sean vinculatorias, aunque formalmente así lo es, en lo material ello es muy dudoso, porque de la multicitada ejecutoria se desprende, en principio, que, en virtud de la magnitud de la recomendación emitida al gobernador de Guerrero, lo llevó a nombrar un fiscal especial para el caso y, por esa misma recomendación, la Corte se pronunció decidiendo no actuar en virtud de que otro órgano Constitucional (Comisión Nacional de los Derechos Humanos) estaba conociendo del asunto; entonces, con lo hasta aquí, nos debemos hacer la siguiente pregunta *¿Son o no*

vinculatorias las recomendaciones?, aunando a lo anterior, dichas recomendaciones adquieren más fuerza cuando se utiliza al cuarto poder "LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN" y, desde mi muy personal punto de vista, puedo concluir que de derecho no son vinculatorias las recomendaciones, pero de hecho, políticamente, si lo son y tienen más fuerza que muchas sentencias dictadas por justiciables.

2.9. Instituciones Paralelas.

En el país, es posible identificar una serie de organismos e instituciones que marcaron una tendencia hacia el establecimiento del *ombudsman*; si bien muchas de ellas no tienen su inspiración en la figura de origen sueco, podemos encontrar algunas similitudes en cuanto a características, naturaleza jurídica o en el sentido de que son instituciones dedicadas a la protección de los derechos fundamentales o de control de la administración pública.

2.9.1. Procuraduría Federal del Consumidor.

El 5 de febrero de 1976 se promulgó la Ley Federal de Protección al Consumidor y con ella nació esta Procuraduría, como un órgano encargado de ejecutar la ley; su función principal es promover y proteger los derechos de los consumidores. La Procuraduría representa los intereses de los consumidores ante las autoridades jurisdiccionales y administrativas y también frente a las personas privadas.

Su naturaleza jurídica es la de un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con funciones de autoridad y facultades autónomas. No obstante que se le caracteriza como un *ombudsman* especializado de los consumidores, también lo es que por estar vinculado al Poder Ejecutivo, imponer multas y tener poder coercitivo, no se le consideró como un *ombudsman* típico, sino en realidad como autoridad administrativa, cuyo titular es nombrado

por el Presidente de la República.

De lo trascendental puedo señalar que el artículo 25 de la ley señala el uso de medios de apremio, como la multa y el auxilio de la fuerza pública, por ello, la Corte ha considerado que la Procuraduría, es una autoridad administrativa, contra la cual procede el juicio de amparo. Carece de la obligación de rendir un informe anual.

Por lo anterior, el Procurador del Consumidor al tener *potestad* o poder coactivo, deja de ser un *ombudsman*, quien sólo tiene *auctoritas* o autoridad moral, situación que no acontece con la Procuraduría Federal del Consumidor; sin embargo, es un antecedente histórico del *ombudsman* mexicano.

2.9.2. Defensoría de los Derechos Universitarios.

El 3 de enero de 1985 el Consejo Universitario de la Universidad Nacional Autónoma de México aprobó el Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios, instancia que tiene las características del *ombudsman* y que continúa funcionando hasta la fecha, como un órgano de carácter independiente que tiene por finalidad esencial recibir las reclamaciones individuales de los estudiantes y de los miembros del personal académico de la Universidad Nacional Autónoma de México, por actos, resoluciones u omisiones de los funcionarios o dependencias administrativas o académicas, también podrá conocer de oficio de las denuncias que se publiquen por la prensa y, en especial, en la Gaceta Universidad Nacional Autónoma de México que causen afectación de los derechos que les otorga la legislación universitaria.

La creación de la Defensoría de los Derechos Universitarios se presenta, en el ámbito universitario, como el instrumento idóneo para regular la convivencia dentro de un marco de legalidad. Sus características son: la independencia, es

observador del cumplimiento del orden jurídico universitario, imparcialidad y accesibilidad.

De conformidad con lo establecido en el artículo 3 del Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios, el Defensor *“es designado por la Comisión de Legislación Universitaria del Consejo Universitario, de una terna integrada por el rector”*. Durará cuatro años en sus funciones, con posibilidad de una reelección y sólo podrá ser destituido, por causa justificada, a petición del Rector, que apreciará la Comisión de Legislación Universitaria del Consejo Universitario.

Por su parte, de conformidad con el artículo 10 del Estatuto de referencia, el Defensor de los Derechos Universitarios debe:

“rendir un informe general anual y de carácter público, tanto al Rector como al Consejo Universitario, en el cual señalará (de manera impersonal) los asuntos que se le hubiesen planteado, aquellos que fueron admitidos, las investigaciones realizadas, así como los resultados obtenidos, incluyendo las estadísticas necesarias para la debida comprensión de sus actividades. Formulando en dicho informe las recomendaciones que se consideren convenientes para perfeccionar la legislación universitaria y los procedimientos académicos y administrativos, de acuerdo con las experiencias adquiridas y los problemas más significativos que ha debido analizar”.

Como se ha visto, la característica fundamental de todo Ombudsman es precisamente su autonomía e independencia, lo cual significa que ni su actuación ni sus decisiones estén supeditadas a ninguna autoridad, por lo cual, tampoco la Defensoría, está supeditada a ninguna decisión ajena dentro o fuera de la Universidad.

2.9.3. Procuraduría Social del Gobierno del Distrito Federal.

El 25 de enero de 1989 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un acuerdo del Jefe del entonces Departamento del Distrito Federal por medio del cual se creó la Procuraduría Social, como organismo dependiente del Jefe del Gobierno del Distrito Federal y sus funciones primordiales eran la recepción de quejas y reclamaciones de los habitantes del Distrito Federal por los actos u omisiones de los servidores públicos del Distrito Federal que afecten sus derechos e intereses legítimos.

La Procuraduría Social es un organismo encargado de defender los derechos ciudadanos relacionados con las funciones públicas, con la prestación de servicios de la administración pública del Distrito Federal, vigila el cumplimiento de la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, además de ser un conciliador en materia de arrendamiento habitacional, maneja el Programa para el Rescate de Unidades Habitacionales de Interés Social.⁹⁸

Es un organismo público descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, también tiene autonomía funcional o de gestión aunque no esté expresamente reconocido, toda vez que en el artículo 2 de la Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal, en mención se establece que la Procuraduría Social, *“en el desempeño de sus funciones, no recibirá instrucciones o indicaciones de autoridad o servidor público alguno”*.

⁹⁸ <http://www.prosoc.df.gob.mx/conocenos/index.html>, consultada el 20 de enero de 2008.

Capítulo 3. Estructura Jurídica de la Defensa de los Derechos Humanos en México.

3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.1.1. Artículo 102 Apartado B. Aciertos y desaciertos de sus reformas.

En este apartado abordaremos las reformas más sobresalientes a este artículo a partir del año 1999 y que, entre otros aspectos, implican: la nueva forma de designación del Ombudsman y el método de elección de su titular como obligatorio para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las locales, esta elección le da permanencia en el cargo durante 4 años, con posibilidad de ratificación o reelección por una sólo ocasión.

Además, la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999, otorga al presidente de dicho organismo la facultad de presentar denuncias y quejas ante autoridades administrativas y judiciales, reiterando su falta de facultades en materia electoral, laboral y jurisdiccional. Es importante resaltar que la Constitución Federal consagró su característica de *autonomía de gestión y presupuestal* que posteriormente se incorporó en las leyes respectivas y a la entonces Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

En realidad, en cuanto a las nuevas funciones, separaron al *ombudsman* de las actividades de control político, mientras tendían a acercarlo en algunos sentidos a los órganos jurisdiccionales, por ello, se le denominó a su función como "*parajurisdiccional*".

Por lo anterior, es que existen aciertos y desaciertos en la reforma Constitucional comentada, destacando la reivindicación del ombudsman parlamentario; la reelección y la extensión del periodo del mandato; la

consagración de los términos de autonomía de gestión y presupuestal, la expresión “*amparan*” los derechos humanos del orden jurídico mexicano, lo que trae aparejado una supeditación a este órgano legislativo.

De los desaciertos, no se contempló la posibilidad de que se ejercitara la acción de inconstitucionalidad, fue hasta 2006 que se le otorgó esta facultad, omite la ampliación de las competencias en materia laboral, electoral y no contemplar a los organismos públicos de derechos humanos como “*órganos constitucionales autónomos*”.

El sentido en que el constituyente hace referencia a los organismos de protección de los derechos humanos que al concebirlos como organismo público que cuentan con autonomía, limitó esta característica al ámbito administrativo, tomó en cuenta la naturaleza de los actos que investiga, la gestión presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios; y, no obstante que parecerían que los ubicó dentro de la organización administrativa de los organismos descentralizados, esta idea se aleja en cuanto que el artículo 102, Apartado “B”, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone lo siguiente:

“conocerán 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”.

No puede formar parte de la administración pública, toda vez que cualquier autoridad que forme parte de ella puede ser presuntamente responsable por violaciones a tales derechos y entonces la actuación de estos organismos resultaría parcial, incumpliendo así con uno de sus principales valores, la certeza de la ciudadanía por el resultado de sus investigaciones.

No obstante que sobre este particular, en el debate parlamentario respecto a las reformas al artículo 102, Apartado B, Constitucional, se discutió sobre dotar de autonomía a la institución y, finalmente, se cambió el sentido y se votó porque

se estableciera esta característica esencial a las recomendaciones y no en el órgano, lo cual constituye un defecto conceptual de origen.⁹⁹

Sobre la adición publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de septiembre de 2006, a la fracción II del artículo 105, en lo relativo a la intervención de los organismos públicos de derechos humanos, tanto a nivel federal, estatal y del Distrito Federal, en las “acciones de inconstitucionalidad”, haré referencia a los aspectos relacionados con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, mencionando algunos otros relativos al tema sólo en la medida en que sean necesarios para entender su contenido.

La adición Constitucional de referencia consistió en que se autoriza a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a presentar el recurso de control de la constitucionalidad en contra de leyes federales, estatales y del Distrito Federal, así como en contra de tratados internacionales, cuando las unas o los otros vulneren los derechos humanos establecidos en la Constitución Federal.

De igual forma, se autoriza a las comisiones de derechos humanos de las entidades federativas a interponer este recurso en contra de las leyes locales que infrinjan estos derechos y que sean expedidas por la legislatura local correspondiente; además, autoriza a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal para los mismos efectos, tratándose de las leyes que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Este recurso de control de la constitucionalidad, acción de inconstitucionalidad, consiste en que una vez que ha sido debidamente publicada una norma general y sin que se aplique a un caso concreto, los sujetos autorizados por ley para interponer el recurso pueden hacerlo, solicitando a la Corte que verifique si existe plena correspondencia entre esa norma general y las

⁹⁹ Cfr. GIL RENDON, Raymundo, *“El Ombudsman en el Derecho Constitucional comparado”*, McGraw-Hill, México, 2002, p.p. 466-482.

normas constitucionales, para que, en caso contrario, esa disposición sea abrogada. Para presentar este recurso no es necesario un acto de aplicación de la ley que ocasione una infracción a la Constitución –como ocurre tratándose del juicio de Amparo, por ejemplo–, ni que sea un sujeto individual, persona jurídica física o colectiva, el que plantee la lesión de sus derechos. No está diseñado para que un particular o una persona colectiva lo utilicen, combatiendo a la norma general por su aplicación a un caso concreto, sino solamente para que los sujetos autorizados por las leyes para emplearlo la impugnen por sí misma.

A partir de la publicación de esta adición, los organismos públicos de derechos humanos tienen facultad de impugnar las leyes que expida el Congreso, las legislaturas locales o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, según corresponda, ante la Suprema Corte de Justicia, conforme a los requisitos básicos siguientes:

➤ La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal sólo puede impugnar leyes expedidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; la impugnación de cualquier ley que expida este órgano legislativo debe fundamentarse en la presunta violación a los derechos humanos establecidos en la Constitución, como consecuencia del contenido de las normas generales que apruebe la Asamblea, cualquiera que sea su materia. Aunque se emplee el término “Ley”, no es necesario que la impugnación que realice dicho organismo, se refiera a la totalidad de ésta, sino a cualquiera de sus disposiciones, o a cualquiera de sus normas, siempre y cuando se argumente su incompatibilidad con los derechos humanos.

➤ La impugnación sólo podrá presentarse hasta que hayan sido aprobadas por la Asamblea y publicadas oficialmente, ocurrido lo cual las leyes jurídicamente ya existen, no procederá dicho recurso mientras las normas generales estén en proceso de creación. El plazo para su impugnación es

de 30 días naturales posteriores a la publicación de la norma general, sin importar la fecha en la que ésta entre en vigor.

El fundamento legal, que se refiere a este recurso son el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, de manera supletoria, el Código Federal de Procedimientos Civiles.

La primera interpretación deriva de una imprecisión técnica de la reforma, en la que, como se advierte, no se hace referencia en lo mínimo a que las leyes impugnadas por las comisiones locales tengan relación con los derechos humanos. No obstante, es previsible que prevalezca la segunda, sencillamente porque, en caso de duda, la Suprema Corte determinaría esta limitación conforme al párrafo inicial de este inciso, en el que se faculta a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para interponer este recurso en contra de leyes federales o locales y tratados internacionales que, como lo dispone el artículo 105, fracción II, inciso g) de la Constitución: *“vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución”*.

Por otro lado, es innegable que, aunque sea en un juicio, los organismos y las instituciones facultadas para interponerlo se colocan en una posición de enfrentamiento con este órgano legislativo, la cual puede ser más o menos compleja.

3.1.2. Artículo 113.

Como hemos visto, respecto de las normas que regulan el actuar de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en materia presupuestal y financiera, dicha Comisión, al emitir sus diversas recomendaciones, debe incorporar en ellas el concepto de reparación de daño, por ello, es que , con base en el segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos y el único Transitorio del Decreto, –publicado en el Diario Oficial de la federación el 14 de junio de 2002–, por el que se aprobó la modificación en la denominación del Título Cuarto y se adicionó un segundo párrafo al artículo citado. Se propone la expedición de una ley en materia de Responsabilidad Patrimonial para el Distrito Federal; mismo que habría de concebirse como una Ley que regule la Responsabilidad Patrimonial para el Distrito Federal, que contenga el aspecto procedimental, introduciendo un apartado intitulado “*De la Responsabilidad por Violaciones a Derechos Humanos*”, por ello, también en una nueva Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, debe incluirse un apartado que disponga lo relativo a la reparación del daño, para que, en ambos ordenamientos, se establezca el carácter objetivo y directo de las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (una vez que son aceptadas por la o las autoridades responsables).

3.1.3. Artículo 133.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido el criterio genérico de la supremacía constitucional, obviamente referido a las normas que derivan de la Constitución Federal. En este orden de ideas, la jerarquía normativa precisa el orden siguiente: 1. Normas Constitucionales; 2. Tratados Internacionales, debidamente ratificados; 3. Leyes Federales; 4. Leyes Locales; 5. Reglamentos, y 6. Acuerdos, manuales, circulares.

Ahora bien, de la incorporación de los tratados internacionales, debe analizarse doctrinalmente que sistema de incorporación adoptó el Estado en cuestión.

El sistema dualista, exige la expedición de una Ley que repita el contenido del ordenamiento jurídico internacional, no basta la aprobación de alguno de los órganos del Estado para poder tener vigencia, requiere de un procedimiento

solemne, en este caso, el establecido para la aprobación de leyes. Es dual por que requiere de dos actos, uno, el de la ratificación y dos, la expedición de una ley. El sistema monista es automático, sólo basta la ratificación del Estado que se adhiere para que forme parte del orden jurídico interno del Estado.

La pregunta que surge es ¿Qué tienen los tratados internacionales respecto del ordenamiento jurídico interno de un Estado? *“uno de los postulados de la seguridad jurídica es la clarificación de una graduación o jerarquía normativa a partir de los enunciados constitucionales de cada Estado, teniendo en cuenta los poderes sociales de los que emanan, la consecuencia obligada de una ordenación jerárquica, es el sometimiento de las normas inferiores a las superiores, superioridad que se manifiesta o debe manifestarse en la inconstitucionalidad o ilegalidad de aquellas normas que contradigan lo que dispone una norma de rango superior, por lo cual la norma superior ejerce una especie de función controladora sobre las inferiores”*.¹⁰⁰

Siguiendo el estudio de Humberto Henderson, analicemos la forma en que las constituciones nacionales incorporan los instrumentos internacionales a su orden jurídico interno, específicamente en el caso de la materia objeto de estudio,

- **Sistema Supraconstitucional.**

Los tratados internacionales de derechos humanos predominan respecto de la Constitución nacional. En caso de presentarse un conflicto entre ambos ordenamientos los preceptos constitucionales deberán ser interpretados según el contenido normativo e ideológico del tratado internacional.

¹⁰⁰ HENDERSON, Humberto, *“Los tratados internacionales de derechos humanos en el orden interno: la importancia del principio pro homine”*, Revista IIDH vol.39, p.p. 75 y 76, en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/39/pr/pr5.pdf>, consultada el 9 de octubre de 2007.

- **Constitucional.**

La Constitución concede a los tratados el rango constitucional. Los efectos se presentan en caso de que no exista oposición, *¿la Constitución debe interpretarse con criterios nacionales o internacionales?* De existir oposiciones menores, podría compatibilizarse con el principio pro homine, igualmente tratándose de un tratado de derechos humanos con otro tratado “constitucionalizado” de derechos humanos. De mayor trascendencia resulta el de oposición entre un tratado de derechos humanos y una ley nacional, que entonces resultaría inválida, no obstante, amén de no provocar un quebrantamiento normativo, la ley debe interpretarse conforme al tratado internacional de los derechos humanos y aplicarse con la filosofía jurídico-política del mismo.¹⁰¹

- **Supralegal o Subconstitucional de primer grado.**

Los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano, por debajo de la Constitución y prevalecen sobre las leyes nacionales. En este sistema el tratado deberá estar acorde con las normas constitucionales para no ser reputado inconstitucional.

Por lo que hace a su vigencia, deben interpretarse de conformidad con las reglas constitucionales y una ley nacional no puede derogarlo o modificarlo, aun siendo posterior, adolecería de inmediata invalidez. En cuanto su aplicación, de aceptarse el *principio pro homine*, una ley posterior se puede aplicar con prevalencia. La ley nacional debe interpretarse de acuerdo a los tratados de derechos humanos ratificados. Debe haber armonización entre la ley y las líneas ideológicas y normativas del tratado.

¹⁰¹ Cfr. HENDERSON, Humberto. *Op. cit.*, pág. 79.

A manera ilustrativa, en abril de 2004 la Corte determinó:

No. Registro: 180,431

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XX, Septiembre de 2004

Tesis: I.4o.A.440 A

Página: 1896

*TRATADOS INTERNACIONALES. SU APLICACIÓN CUANDO AMPLÍAN
Y REGLAMENTAN DERECHOS FUNDAMENTALES.*

Conforme al artículo 133 constitucional, la propia 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. Ahora bien, cuando los tratados internacionales reglamentan y amplían los derechos fundamentales tutelados por la Carta Magna, deben aplicarse sobre las leyes federales que no lo hacen, máxime cuando otras leyes también federales, los complementan.

*CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL
PRIMER CIRCUITO.*

Amparo en revisión 799/2003. Ismael González Sánchez y otros. 21 de abril de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Mariza Arellano Pompa.

- **Legal.**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene un fallo interpretativo que colocó a México en el grupo anterior, disponiendo que los tratados internacionales

tenían el mismo rango que la ley interna. En noviembre de 1999, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la Tesis identificada bajo el rubro P. LXXVII/99, Semanario Judicial de la Federación Tomo X, en la que se alude al contenido del artículo 133 de la Constitución, definiendo que *“los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima de la ley federal y local”*. Ya que para la Corte, sólo la Constitución es la Ley Suprema a la que hace referencia dicho artículo, abandonando así la tesis que había sustentado en 1992 (Tesis P. C/92 de diciembre de 1992), relativa a la equiparación entre los tratados y las leyes federales.

Las consecuencias jurídicas de esta modalidad son:

“... ”

1. *El tratado internacional de derechos humanos está por debajo de la Constitución y debe interpretarse de acuerdo a la misma.*
2. *Un tratado posterior derogaría a una ley anterior, excepto que la ésta sea más protectora, en cuyo caso debería seguir siendo aplicada, si la ley es menos protectora, se aplicaría directamente el tratado internacional más favorable.*
3. *Una ley posterior podría pretender derogar al tratado de derechos humanos anterior en caso de que se opongan. En el caso en que reduzca los niveles de protección consagrados en el tratado internacional y éste no fuera aplicado en virtud de la posterioridad de la ley, el Estado estaría haciéndose responsable internacionalmente por ello. Una decisión legislativa interna que estuviera haciendo inaplicable un tratado, requeriría de una denuncia internacional del tratado, a efecto de evitar cualquier responsabilidad internacional. En caso de que esta ley posterior sea más favorable, formalmente por su carácter más protector, en cuyo caso operan las reglas de la temporalidad y del carácter más protectorio de la ley.*

4. *los jueces podrían llegar a interpretar los tratados de derechos humanos con un espíritu internacional o nacional.*¹⁰²

3.2. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

En 1993, a partir de la experiencia acumulada en casi seis años de representación a través de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para permitir la promulgación de un Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que permitiera normar las relaciones políticas en esta ciudad. Así, en 1994, el Congreso de la Unión expidió el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal es el ordenamiento jurídico que regula la estructura y funcionamiento del poder político local, el contenido de dicho Estatuto se restringe a regular fundamentalmente la actuación de los órganos locales, dejando espacios acotados al Congreso de la Unión y al Presidente de la República. Es por eso que dicho Estatuto debe estar acorde con lo fijado en la Constitución. Por lo tanto, no puede rebasar el marco de la Ley Suprema, pero tampoco puede estar disminuido, porque no sólo se reduce la capacidad de movimiento de los órganos locales, sino que deviene en menoscabo de la intensa participación ciudadana de la capital.

Aunado a lo anterior, la hoy Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ha adquirido funciones no sólo de protección y vigilancia, sino además de respeto, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico mexicano. Lo que deja claro que la organización de la función *cuasijurisdiccional* local de la Comisión de Derechos Humanos también debe estar fijada con base en los principios generales y los estratégicos del Estatuto de Gobierno, así como los que se establecen para

¹⁰² HENDERSON, Humberto, *Op. cit.*, p.p. 82 y 83.

la organización política y administrativa. No obstante, para reforzar este argumento, vale la pena transcribir su contenido:

Artículo 12. *La organización política y administrativa del Distrito Federal atenderá los siguientes principios estratégicos:*

...

VIII. La observancia, respeto y atención de recomendaciones por las autoridades y en general servidores públicos que ejerzan jurisdicción local en el Distrito Federal, respecto de los derechos humanos que establece el orden jurídico mexicano...

Artículo 42.- *La Asamblea Legislativa tiene facultad para:*

I-XI

...

XII. Legislar en las materias civil y penal, normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio; ...

Resulta óbice que haya primeramente una reforma al artículo 122 constitucional, como respuesta de un anhelo político de los habitantes de la Capital de la República; del compromiso histórico y ético para con la ciudadanía que en principio se encuentra en el artículo 102 apartado B, por lo que el organismo público autónomo protector de derechos humanos en el Distrito Federal, tendrá que ser reconocido ahora por el Gobierno del Distrito Federal. Lo anterior se encuentra fundado en el artículo 122 Apartado A, fracción I; Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

3.3. Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Sus principales reformas.

El 16 de diciembre de 1993, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, instrumento que ha servido para, junto con la Ley de la materia, llevar a cabo la operación de las actividades institucionales.

Los puntos señalados enseguida obedecen a una reflexión sustentada en la experiencia práctica desarrollada en casi cuatro años de laborar en la administración que impulsó esta reforma, así como en la convicción de que el ámbito de los derechos humanos atendible por esa Comisión no se debe limitar al cumplimiento de la norma interna, sino también y muy especialmente al de la norma internacional que es piedra angular de un derecho progresivo como lo el que nos ocupa.

Así, en un primer momento, las reformas al Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal se publicaron el 1 de agosto de 2002 y su fe de erratas el 8 de agosto de 2002, de las que se desprende lo siguiente:

Naturaleza jurídica	Autonomía funcional y presupuestal de la Comisión, en este último supuesto, con apoyo en el Código Financiero del Distrito Federal. Se crea un capítulo específico que regula todo lo concerniente al Consejo, a fin de tener mayor claridad en la función de este importante órgano.
Competencia	El Reglamento tiene por objeto, entre otros, regular el procedimiento de queja y el de investigación de oficio. Se amplió el ámbito de competencia de la Comisión, sin violentar la Ley y además ajustándola al marco Constitucional. Los derechos humanos tutelados por la Comisión pueden encontrarse también en los instrumentos internacionales de derechos humanos (no sólo los ratificados), aunque posteriormente se hace la distinción procesal

	<p>respecto a cuáles sí podrían ser utilizados como fundamento legal y cuál sólo de manera ilustrativa, o bien, para fines de educación, estudio, promoción o difusión.</p>
Procedimentales	<p>Se genera la posibilidad de utilizar estrados para dar publicidad a algunas determinaciones de la Comisión.</p>
	<p>En casos graves, a solicitar a las autoridades federales o estatales que tomen las medidas precautorias para evitar la consumación irreparable del hecho violatorio de derechos humanos.</p>
	<p>Se establece la obligación para la Comisión de fundar y motivar sus determinaciones, sustentándolas en norma interna e internacional (ratificada).</p>
	<p>Se establecen reglas claras para la expedición de copias a cargo de la Comisión, evitando el manejo casuístico de los casos.</p>
	<p>Se establece la posibilidad de que la Comisión denuncie ante la Contraloría General de Gobierno del D.F. la omisión del informe solicitado (endurecer el posicionamiento de la Comisión)</p>
	<p>Se establecen reglas claras para preservar las garantías de audiencia y legalidad a favor del quejoso o agraviado.</p>
	<p>Se precisan los principios bajo los que la Comisión recibirá, admitirá, desahogará y valorará las pruebas en sus investigaciones.</p>

Posteriormente, el 14 de enero de 2003, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el Decreto por el que se reformaron 34 artículos, se adicionaron diversas fracciones o párrafos a 12 artículos e incluso se adicionó un artículo completo –el 65 bis- a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, destacándose esencialmente las innovaciones siguientes:

Naturaleza	<p>Consolida la autonomía constitucional.</p>
	<p>Se especifica la conformación del patrimonio de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, consolidando así su autonomía presupuestaria.</p>
	<p>Ubica la competencia de la Comisión en concordancia con lo establecido por el artículo 102, apartado B, Constitucional, respecto de la</p>

	actuación institucional, no solo en contra de las dependencias de la administración pública local, sino también de los organismos públicos autónomos del Distrito Federal.
	Crea un ombudsman apolítico.
Competencia	Participación conjunta con las dependencias competentes, formula programas y acciones para impulsar el cumplimiento de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales.
	Se posibilita al Presidente para solicitar la intervención de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a fin de que analice las causas de incumplimiento de las autoridades que hayan recibido recomendaciones, de modo que su intervención asegure la efectividad y cumplimiento de las mismas.
	Se crea el órgano de control interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, único en su tipo, a nivel nacional, en organismos públicos de esta naturaleza.

Finalmente, la publicación por parte del ejecutivo local del dictamen aprobado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, constituyó una gran oportunidad para el gobierno de esta entidad de demostrar a la ciudadanía su real vocación democrática y dejó constancia de la esencia de su voluntad política.

No obstante, en relación con las determinaciones a las que llega la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, como consecuencia de las investigaciones realizadas, se puede desprender la atribución de la Comisión de mérito para denunciar ante las autoridades administrativas competentes posibles faltas administrativas, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades para Servidores Públicos que es vigente para los servidores públicos en el Distrito Federal. En este sentido, conviene distinguir dos posibilidades a cargo de la Comisión, constituirse como denunciante y, solicitar el inicio de un procedimiento y darle seguimiento, en este último caso, considero que la atribución está muy limitada, en el contexto del artículo 64 de la ley de la materia. No obstante, estas sanciones las deja a consideración del jefe inmediato del servidor público responsable o de la autoridad administrativa que corresponda, lo cual resultaría inoperante.

3.4. Código Financiero del Distrito Federal.

Desde que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal entró en funciones, se constituyó como un organismo público con autonomía administrativa, entre otras cuestiones, proyectaba a través de sus órganos de gobierno, su presupuesto de egresos y sus programas de trabajo para cada ejercicio fiscal, toda vez que en el Decreto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio 2001 se disponía, en sus artículos 28 y 29, que los órganos autónomos y la Comisión –aún no como organismo autónomo–, ejercerían su presupuesto con la autonomía que sus ordenamientos les confirieran para ejercer sus recursos aprobados; y, además, serían directamente responsables de alcanzar con oportunidad y eficiencia las actividades institucionales y acciones previstas en sus respectivos programas, conforme a lo dispuesto en el decreto y demás disposiciones aplicables en la materia; donde esas disposiciones son, el Código Financiero, la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y su Reglamento Interno, así como la normatividad interna que el Presidente y el Consejo de la Comisión aprobaran respecto del ejercicio del gasto.

Es importante tener presente que el Proyecto de Presupuesto de Egresos es el instrumento documental en el que se presupone el gasto total, la clasificación, programática y económica, así como el desglose de las actividades, obras y servicios públicos previstos en los programas a cargo de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades, así como los gastos de la Asamblea, del Tribunal y de la Comisión, entre otras.

Según lo establecido por este Código, la organización presupuestaria y de gasto presenta diversas etapas, una de ellas, es la *planeación* del presupuesto. En ésta, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal goza de autonomía, no obstante, el proyecto de mérito es remitido al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por conducto de la Secretaría de Finanzas, para que los incorpore en los

mismos términos en artículos específicos dentro del proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. Pero ello no implica que el presupuesto que se les ha de autorizar es el que proyectan, sino que la Secretaría de Finanzas, al consolidar el Presupuesto de Egresos, revisa los proyectos presentados, a fin de hacer congruentes las necesidades de egresos con las previsiones de ingresos. Lo anterior, demuestra como es que indirectamente y de forma discrecional, queda a cargo del gobierno central la posible modificación, tanto en los programas o planes de trabajo, como un ajuste al monto requerido.

Otra etapa es la organización, en la que estos organismos son ahora sí libres en establecer cuáles serán sus proyectos, programas a realizar durante el ejercicio fiscal que corresponda, explicando el contenido de los programas considerados como prioritarios, especiales, así como las adquisiciones cuya ejecución abarque dos o más ejercicios fiscales y de los gastos del ejercicio fiscal que se propone. Además, deben elaborar un programa operativo que contendrá líneas programáticas, objetivos específicos, acciones, responsables de su ejecución, así como la temporalidad y especialidad de las acciones para las que se asignan recursos, en función de las disponibilidades y necesidades contenidas en los balances de recursos humanos, materiales y financieros así como las previsiones del ingreso que la Secretaría les comunique.

Igualmente, en el ejercicio del presupuesto, pueden efectuar las adecuaciones necesarias para el mejor cumplimiento de sus programas, previa autorización de su órgano competente y de acuerdo a la normatividad correspondiente, sin exceder sus presupuestos autorizados y cumpliendo con las metas u objetivos de sus programas operativos.

El artículo 458 de dicho Código, refiere que el gasto público del Distrito Federal que ejercen los órganos locales de gobierno, la Comisión y otras más, se ajustará al monto autorizado para los programas, capítulos, conceptos y, en su caso, partidas presupuestales, conforme al clasificador por objeto del gasto, a las previsiones de este Código y del Presupuesto de Egresos. Asimismo, el artículo 459, se desprende que la programación de gasto público del Distrito Federal se basará en las orientaciones, lineamientos y políticas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, en el Programa General y en el Programa Operativo.

Este ordenamiento, en su numeral 490, enuncia la naturaleza de la autonomía administrativa de que gozan los “*órganos constitucionales autónomos*”, en cuanto su manejo, administración y ejercicio, aún y cuando gozan de autonomía para ejercer su presupuesto, al indicar que sólo deberán sujetarse a sus propias leyes, los limita, al precisar que, en el caso de emitir normas internas para el manejo presupuestario, éstas deben tener congruencia con lo previsto en este Código y demás normatividad en la materia; no obstante, en todo aquello que no se oponga a las normas que rijan su organización y funcionamiento, situación esta última que vuelve a situarnos en el supuesto de que sólo son autónomos los organismos respecto a su organización y funcionamiento interno que, en primer lugar haya sido descrito en la Constitución y, después, en su regulación interna, por ello es que su autonomía, en todos los casos, es de tipo administrativa.

Como todo ente que ejerce gasto público, los “*órganos constitucionales autónomos*” están sujetos a la revisión de la cuenta pública, del año que corresponda, que formula y presenta el ejecutivo al órgano legislativo, para que su órgano de fiscalización lo revise y, en su caso, formule las recomendaciones que considere pertinentes. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal remite cada tres meses un informe trimestral de avance programático–presupuestal con relación al Decreto de Presupuesto de Egresos, a la Secretaría, quien, una vez incorporados en su totalidad, los remitirá a la Asamblea Legislativa, situación que analizaremos en los párrafos subsecuentes.

No obstante, hay quienes infieren cierta autonomía que rebasa la administrativa, sustentando que el artículo 491 del Código Financiero aludido, refiere que el ejercicio presupuestal de los órganos autónomos es responsabilidad exclusiva de las unidades administrativas y de los servidores públicos que señalen sus propias normas de organización interna; aunado a que el artículo 514 de dicho ordenamiento establece que, tratándose de organismos autónomos, quienes también ejercen gasto público del Distrito Federal, están obligados a proporcionar la información a sus órganos de control. No obstante, deben informar a la Secretaría, a más tardar el día 15 de enero de cada año, el monto y características de los remanentes para su devolución.

Asimismo, de conformidad con el artículo 516 del multicitado Código, con base en las conclusiones e informes que se deriven de la evaluación, la Secretaría podrá modificar las políticas, disposiciones administrativas y lineamientos en materia de gasto; hacer adecuaciones programático-presupuestales; determinar las previsiones que constituyan una de las bases para el proceso de programación-presupuestación del ejercicio siguiente y algunas otras que señalen los ordenamientos jurídicos aplicables.

Por su parte, el órgano de control interno de la Comisión aludida, de conformidad con lo establecido el artículo 42 de su Reglamento Interno, debe vigilar que se establezca un sistema de control interno en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales, financieros y patrimoniales, así como revisar su cumplimiento; por lo cual deberán planear, realizar y supervisar todo tipo de auditorías para promover la eficiencia en el manejo, custodia y aplicación de los recursos, formulando las observaciones y recomendaciones que deriven de dichas auditorías. En este último caso, la Comisión de mérito, a través del órgano de control interno, dará seguimiento a las observaciones y recomendaciones que formule la Contaduría Mayor de Hacienda

de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como las de la propia Contraloría Interna.

Lo anterior se explica así: la revisión de la Cuenta Pública es facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (Asamblea), misma que ejerce a través de su Contaduría Mayor de Hacienda, conforme a lo establecido en los artículos 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso c); 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 43, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

La Contaduría es el órgano técnico de la Asamblea, que tiene a su cargo la fiscalización del ingreso y gasto públicos del gobierno del Distrito Federal, así como su evaluación. La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda tiene como sujetos de fiscalización, entre otros, a los órganos autónomos señalados en el Código Financiero, como lo es el caso de la Comisión de Derechos Humanos local. La fiscalización y evaluación que realice la Contaduría y las auditorías que practique a la gestión financiera de los sujetos de fiscalización, son independientes de cualquier otra que se efectúe internamente.

La Contaduría remite a la Asamblea, por conducto de una Comisión de Vigilancia de la propia Contaduría, el resultado de la revisión de la cuenta pública, de las auditorías practicadas y, en su caso, de las irregularidades administrativas, deficiencias o hallazgos producto de las mismas. En el caso de que la Comisión de Derechos Humanos de mérito se negare a proporcionar la información solicitada por la Contaduría, o no tuviera o no permitiere la revisión de los libros, registros, instrumentos, sistemas, procedimientos y documentos comprobatorios y justificativos del ingreso y del gasto público, la práctica de visitas, inspecciones, auditorías, la Contaduría podrá solicitar al órgano de control respectivo la aplicación de las medidas de apremio previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y lo hará del conocimiento de la Asamblea, por conducto de la Comisión de Vigilancia, para que resuelva lo

procedente. Si una vez aplicada la medida de apremio, la negativa a atender los requerimientos persiste, ésta podrá solicitar a la autoridad competente el inicio del procedimiento correspondiente.

Finalmente, sí existe vinculación entre el organismo protector de derechos humanos en el ámbito del Distrito Federal y el órgano que lo establece, dicha vinculación es de tipo estructural, interviene directamente tanto en los estatutos de sus órganos de dirección como en la planeación y control en el ejercicio del presupuesto, en el cual, además, discrecionalmente le establece condiciones para su formulación.

Capítulo 4. Hacia un modelo ideal de *Ombudsman*.

La palabra ombudsman, deviene de la voz sueca que significa representante. Denomina a una institución autónoma, de origen parlamentario, que tiene a su cargo, entre otras funciones, la vigilancia del cumplimiento de las normas relativas a las garantías individuales. Surgió en Suecia, a principios del siglo XIX, y funciona con diversas modalidades y denominaciones en diversos países¹⁰³. Lo anterior, en el contexto político y marco jurídico es el representante, defensor de los hombres, defensor del pueblo.

En los sistemas parlamentarios, actúan como representantes del Parlamento para evitar la desnaturalización del poder, lesiva a los intereses particulares o difusos por parte, esencialmente, del órgano ejecutivo cuya integración y subsistencia dependen de la voluntad del propio Parlamento. Se trata de una extensión del sistema de cuasi-asamblea mediante un funcionario que vela por el correcto ejercicio del poder. Con esta característica, el sistema funciona en Suecia, Finlandia, Dinamarca, Noruega, Portugal y España.

En un sistema semipresidencialista como el de Francia donde el desarrollo de las instituciones políticas revela que está mucho más próximo al presidencialismo que al parlamentarismo, el *mediateur* integra el ámbito del Poder ejecutivo siendo nombrado por el Consejo de Ministros y puede ser destruido por las causales legales comprobadas y resueltas por el Consejo de Estado.

En los sistemas presidencialistas, la dependencia del defensor del pueblo se concreta frente al poder ejecutivo a través de los "ombudsman especiales o ejecutivos" cuya competencia se limita a materias determinadas (defensa del consumidor, del trabajo, del comercio, de la actividad bursátil), que también suelen

¹⁰³Disco Óptico, Enciclopedia Jurídica Omeba, Versión 2007, Edición Especial, 50 Aniversario, Set 4 CD's, Tomo AP 8, pág. 1,372.

funcionar en los sistemas parlamentarios junto al ombudsman auténtico. Así, en los Estados Unidos de América su implantación no ha sido posible en el orden nacional, debido a las trabas resultantes del régimen federal de Estado, sin perjuicio de lo cual ha proliferado en el orden local. Dentro de esta categoría también está incluido el defensor del consumidor establecido en Venezuela en 1974 y la Procuraduría Federal del Consumidor creada en México en 1975.

En los sistemas parlamentarios, la separación de las funciones del gobierno es mucho más tenue que en los regímenes presidencialistas y existe una real preeminencia del Parlamento sobre el órgano ejecutivo cuya intensidad no es uniforme en todos los sistemas. En cambio, en los sistemas presidencialistas, el equilibrio y la independencia entre los órganos gubernamentales es mucho más clara e intensa.

La función del defensor del pueblo es la de velar por la vigencia y respeto de los derechos e intereses de los gobernados mediante el control y la fiscalización de la actividad de la administración pública y, en algunos casos, de los tribunales judiciales. Así, en Dinamarca, a diferencia de lo que ocurre en Suecia y Finlandia, el ombudsman no puede conocer ni controlar la actividad jurisdiccional que desarrolla el Poder Judicial.

En los ordenamientos jurídicos que prevén esta institución, como regla general, no le permite al defensor del pueblo vigilar la conducta de los ministros. Ello obedece a que los miembros del gabinete sólo son responsables políticamente ante el Parlamento.

Para cumplir con su función, el defensor del pueblo, puede efectuar investigaciones, formular críticas, expresar recomendaciones y dar a publicidad sus actos. Pero carece de potestad para imponer coactivamente sus decisiones, o para revocar o anular los actos de la administración.

Esta limitación a las potestades del ombudsman, determina que la efectividad del sistema depende muchas veces de la autoridad moral que pueda revertir la persona que ejerza el cargo, del grado de cultura cívica alcanzado por los gobernantes y de la existencia de una real necesidad en el pueblo.

El ombudsman o, en nuestra voz, el defensor del pueblo es una institución que se ha desarrollado generalmente en los sistemas parlamentarios y que no ha tenido aplicación en los sistemas presidencialistas, salvo bajo la modalidad del ombudsman especial o ejecutivo que es funcionario dependiente del poder ejecutivo. Tal peculiaridad obliga a obrar con cautela recordando que debe cuidarse no aplicar a los Estados de régimen presidencial, doctrinas y principios que son propios del sistema parlamentario.

Ahora bien, el Estado debe contar con una triple credibilidad: democrática, honesta y eficiente, representativa de todos, que promueva la defensa de las libertades, transparente en su funcionamiento y diligente en su relación con la sociedad civil. Para ello, es menester contar con las comisiones de derechos humanos que señalen las fallas y arbitrariedades que surgen en las instituciones del gobierno, para que corrijan su actuación respetando el Estado de Derecho y, con ello, los derechos fundamentales de los mexicanos.

De tal modo es preciso incrementar los escasos estudios de esta progresiva institución que contrastan con el impresionante número de análisis, tanto nacionales como de tipo comparativo que no es exclusivamente jurídica, sino que se extiende a otras disciplinas de carácter social.

Es por ello que en este apartado analizaremos el ámbito de competencia de la de dichos defensores, tomando en cuenta la nomenclatura que en cada país se ha adoptado, como la Defensoría del Pueblo de la República Bolivariana de Venezuela; la Procuraduría de los Derechos Humanos de Baja California y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, mismas que, ante los

abusos y los excesos del poder, el ciudadano encuentra una institución de Estado que protege, defiende y promueve sus derechos.

4.1. Las Defensorías del Pueblo.

Defensor,¹⁰⁴ para el derecho procesal, significa, el que defiende a otro u otros, abogado, procurador o gestor. Defensoría se concibe como una institución pública que tiene por objeto la defensa gratuita. Así, por ejemplo, en el fuero federal opera un servicio que garantiza el derecho a la defensa y el acceso a la justicia mediante la orientación, asesoría y representación jurídica.

Como sus antecedentes tenemos que el imperio romano se había engrandecido mediante una serie infinita de conquistas, pero conservaban en cada pueblo que conquistaba las instituciones locales y respetaban su autonomía política. Por la organización dada a las provincias romanas, especialmente en los últimos tiempos de la República, respetada en sus líneas generales durante los primeros siglos del Imperio, aquellas ciudades que tuvieron originariamente una estructura política (soberana), conservaron durante la época romana su autonomía, mientras que los agregados urbanos existentes dentro de los vastos territorios sometidos, participaban políticamente de la suerte común del territorio provincial y de sus habitantes, no obstante su gran progreso ciudadano y su crecida población que les convertían en sedes de importantes cargos administrativos.

Más, poco a poco, se fue advirtiendo una tendencia centralizadora que estaba enderezada a crear un solo y grande imperio, con un dominio común y una ley igualadora, y el territorio romano, que se hallaba primitivamente dividido en la Ciudad dominante, los municipios, las colonias romanas, las colonias latinas y las ciudades federadas, experimentó las consecuencias de la nueva orientación

¹⁰⁴ Cfr. Disco Óptico, Enciclopedia Jurídica Omeba, Versión 2007, Edición Especial, 50 Aniversario, Set 4 CD's, Tomo AP 8. p.p. 655, 656.

político-jurídica impresa por los emperadores. La concentración del poder y las demasías de los funcionarios, así como la exorbitada hegemonía de las clases ricas que en su constante lucha por conservar la posición lograda generalmente en desmedro de los plebeyos, fue creando una permanente efervescencia que concluyó en destrucción del poderoso imperio; así se instituyeron funcionarios que recibieron la denominación de defensores civitatis o civitatum.

Estos magistrados populares tuvieron a su cargo la defensa de los intereses de los desvalidos y el reclamo contra las violencias y demasías de los funcionarios o poderosos. Eran electos por el pueblo directamente. Al comienzo su nombramiento derivaba del gobierno, como una especie de defensor judicial, defensor de oficio o "abogado de pobres" de las legislaciones actuales. Posteriormente resultaron del producto de elecciones, llegándose, con el tiempo, a concederles una jurisdicción sobre los litigios de menor cuantía, así como una reducida jurisdicción criminal. Sin embargo, no calmó la fiereza de los funcionarios romanos, ni de los potentados. Para conformar mejor la verdadera función del defensor civitatis, en el curso de los tiempos se fue modificando la naturaleza de sus funciones. En efecto, en los últimos tiempos del imperio se le reconoció el derecho de designar tutores y pronunciarse con potestad de magistrado judicial en las causas de menor cuantía.¹⁰⁵

El contenido del artículo 281 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, establece que dicha Defensoría tiene como objetivo principal velar por el correcto funcionamiento de los servicios públicos, amparar y proteger los derechos e intereses legítimos, colectivos y difusos de las personas, contra las arbitrariedades, desviaciones de poder y errores cometidos en la prestación de los mismos, interponiendo, cuando fuere procedente, las acciones necesarias para exigir al Estado el resarcimiento a los administrados de los daños y perjuicios que les sean ocasionados con motivo del funcionamiento de los servicios públicos.

¹⁰⁵ Cfr. Disco Óptico, Enciclopedia Jurídica Omeba, Versión 2007, Edición Especial, 50 Aniversario, Set 4 CD's, Tomo T 6. p.p. 88, 89.

Con base en lo anterior, interponen acciones de inconstitucionalidad, amparo, habeas corpus, habeas data y las demás acciones o recursos necesarios para ejercer las atribuciones señaladas, cuando fuere procedente de conformidad con la ley. Además, recurren ante la dependencia judicial, para que intente las acciones o recursos a que hubiere lugar contra los funcionarios públicos responsables de la violación o menoscabo de los derechos humanos. Velan por los derechos de los pueblos indígenas y ejercen las acciones necesarias para su garantía y efectiva protección. Así también, visitan e inspeccionan las dependencias y establecimientos de los órganos del Estado, a fin de prevenir o proteger los derechos humanos. Formulan, ante los órganos correspondientes, las recomendaciones y observaciones necesarias para la mejor protección de los derechos humanos, para lo cual desarrollan mecanismos de comunicación permanente con órganos públicos o privados, nacionales e internacionales, de protección y defensa de los derechos humanos. Promueven y ejecutan políticas para la difusión y efectiva protección de los derechos humanos.

Los Defensores del Pueblo gozan de inmunidad en el ejercicio de sus funciones y, por lo tanto, no podrán ser perseguidos, detenidos ni enjuiciados por actos relacionados con el ejercicio de sus funciones.

4.2. Las Procuradurías de Derechos Humanos.

Procurador es aquél que con la necesaria habilitación legal, ejerce ante los tribunales la representación de cada interesado en un juicio (del latín procurator); así lo define el Diccionario de la Real Academia Española.

“El poder conferido para un pleito determinado, comprende la facultad de interponer los recursos legales y seguir todas las instancias a que haya lugar; intervenir en los incidentes del juicio principal y ejercitar todos los actos que

ocurran durante la secuela de la litis, excepto aquellos para los cuales la ley requiera la facultad especial, o los reservados expresamente en el poder."¹⁰⁶

En algunas legislaciones, es el funcionario auxiliar de la administración de justicia que tiene a su cargo la representación judicial de las personas en juicio. En México, funcionario público que preside el Ministerio Público, encabeza una procuraduría.¹⁰⁷

Así, la Procuraduría es el organismo que atiende los oficios de otro. Organismo que presta determinados servicios orientados al bienestar de la comunidad, integrado por procuradores judiciales para la representación en juicio de personas, a través del cual se desarrollan las actividades del Ministerio Público, en los países donde existe esta institución.¹⁰⁸

Es así como en este apartado, me enfocaré al estudio del desarrollo histórico de la Procuraduría de los Derechos Humanos de Baja California, misma que se divide en los momentos siguientes:

Del Decreto No. 49, publicado en el Periódico Oficial de fecha 10 de marzo de 1991, resulta imprescindible destacar que dota de autonomía a la Procuraduría, adelantándose así en el tiempo a la adición de la Constitución Federal. Otro aspecto es que no acota el alcance de la institución con respecto a los actos de servidores públicos del poder judicial, como sí ocurre en el caso de otras entidades, quienes transcribieron textualmente el contenido de la adición del 102 constitucional y, además, el proceso para nombrar titular era de naturaleza mixta, intervenían tanto el poder ejecutivo como el legislativo, el primero, para convocar a los aspirantes y proponer una terna de la cual el legislativo nombraría al titular. Su objetivo es el velar por la legalidad en todos los actos de la administración pública,

¹⁰⁶ <http://legales.com/Tratados/p/poder.htm>, consultada el 2 de junio de 2008.

¹⁰⁷ Cfr. Disco Óptico, Enciclopedia Jurídica Omeba, Versión 2007, Edición Especial, 50 Aniversario, Set 4 CD's, Tomo AP8. p.p. 1562 y 1563.

¹⁰⁸ *Ídem.*

promover la justicia y asegurar el respeto de los derechos humanos en todo lo que aquella intervenga.

Según el artículo 12 de la Ley de la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana de Baja California, tiene competencia para *“investigar quejas que formulen los particulares sobre actos de los servidores públicos que sean contrarios a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que deban observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, determinar su procedencia y sustanciar los procedimientos pertinentes a su tramitación, en coordinación con las autoridades encargadas de investigar y sancionar las faltas administrativas de los servidores públicos, conforme a la legislación orgánica que corresponda. Sus determinaciones pueden recaer en propuestas conciliatorias. Además, se destaca la posibilidad de acudir a la autoridad competente para la investigación de posibles delitos y faltas administrativas. Formula recomendaciones y opiniones a los servidores públicos relativas a las disposiciones legales y procedimientos vigentes que contribuyan a un mejor servicio de la Administración Pública y presenta un informe de actividades ante el Congreso del Estado, en el que da a conocer el balance de su ejercicio; el cual debe publicarse y circular entre los diversos órganos de la Administración Pública”*.

4.3. El Ombudsman Mexicano. Naturaleza Jurídica.

Etimológicamente, la palabra sueca "ombudsman" designa a todo aquél que está capacitado para actuar en nombre de otro, equivale, por lo tanto, a representante, procurador, delegado. En México, se vinculó, en principio, con el órgano ejecutivo y posteriormente al legislativo, respecto de los cuales, conserva cierta autonomía.

Aunque el defensor del pueblo en México, es nombrado por el Congreso y las legislaturas locales, ejerce sus funciones con total autonomía respecto del

órgano legislativo, el cual no puede darle órdenes, ni interferir en forma alguna con sus actividades. Sin embargo, se encuentran algunas características propias de la figura jurídica del mandato en lo que respecta al nombramiento, a la destitución y a la obligación impuesta al defensor del pueblo de dar cuenta de sus actos al Congreso y, en su caso, a las legislaturas locales. Conoce imparcialmente de las controversias que se suscitan entre el particular y la autoridad reuniendo y allegándose información para formarse una opinión sobre el problema en cuestión y emitir resolución que toma la forma de una recomendación.

El defensor del pueblo es un mecanismo de control de los actos de las autoridades, tiene carácter autónomo y no jurisdiccional. Dicha institución guarda enormes semejanzas con la de la conciliación, en la práctica la mayoría de sus intervenciones constituyen verdaderas negociaciones conciliatorias. Su diferencia con un conciliador, es que el defensor del pueblo cuenta con facultades para difundir sus opiniones y con ello persuadir moralmente a la autoridad para que implemente sus recomendaciones, contando además, con medios de apremio que puede ejercitar discrecionalmente con objeto de obtener la cooperación de las mismas.

La diferencia entre el defensor del pueblo ejecutivo y el legislativo es que éste ejerce su jurisdicción sobre la mayoría de las dependencias administrativas que se encuentran dentro de la competencia del Ejecutivo que lo nombró. Aunque el ombudsman ejecutivo es nombrado por el titular de este órgano de poder, suele ejercer sus funciones con cierta autonomía y cuenta con un personal bajo su dirección elegido por él mismo. Sin embargo, el beneficio potencial, consiste en que el ombudsman ejecutivo puede apoyarse en el poder y el prestigio del titular del Ejecutivo que lo ha nombrado, con objeto de facilitar su trabajo de investigación y la implícita obligatoriedad de sus recomendaciones.

Respecto a la independencia e imparcialidad, el defensor del pueblo ejecutivo y el clásico se asemejan más de lo que pudiera suponerse: ambos

dependen del órgano que los nombró para obtener el necesario soporte presupuestario para el desempeño de sus funciones; y en la práctica, los dos son sensitivos a las realidades políticas dentro de sus jurisdicciones.

La experiencia ha demostrado que también es necesario contar con controles fuera del esquema de la Administración Pública: el control ejercido por los propios ciudadanos en lo individual cuando el gobierno se ha excedido. Una función independiente con un sistema estructurado del defensor del pueblo ha probado ser una herramienta útil y eficaz para defender el derecho del individuo a un buen gobierno. Cuando el ombudsman ha sido constituido como Defensor del Pueblo o Comisión de Derechos Humanos, la institución está comprometida en algo que va más allá de la clásica disfunción de la administración pública y que supera la definición clásica del ombudsman.

Los presidentes de las comisiones de derechos humanos deben ser unos auténticos defensores del pueblo para constituir un resorte fundamental en la lucha contra la impunidad, la corrupción y la ilegalidad.

Las recomendaciones, desde luego, no pueden ser obligatorias o ser exigibles en forma coactiva, se convertirían en sentencias, y solamente los Tribunales previamente establecidos están facultados para emitir actos de autoridad con carácter coercible.

Es por lo anterior, que el objetivo de esta tesis es subsanar los errores del pasado, promover una reforma Constitucional respecto de los organismos autónomos de derechos humanos del Distrito Federal, así como una reforma Estatutaria en el caso del Distrito Federal, con el fin de garantizar y reforzar el reconocimiento de su autonomía, basado en su autoridad moral, apoyado por el respaldo que el Constituyente le brinde al incorporar expresamente el carácter autónomo en su actuación, así como su facultades y atribuciones de sanción.

En conclusión, la naturaleza jurídica de los organismos públicos de derechos humanos, por su forma de creación y la función que desempeñan es la siguiente: son instituciones de Estado y, respecto a la administración pública actúan como organismos constitucionales autónomos.

4.4. Diferencias y Similitudes entre Defensorías, Procuradurías y Comisiones de Derechos Humanos.

A continuación mencionaremos las principales características y similitudes de tres instituciones que, por la trascendencia e impacto internacional, por su estructura y organización funcional, procesal y administrativa, proporcionan datos objetivos que facilitan su distinción, a saber: la Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica; la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y la Procuraduría de Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California.

- Su principal objetivo es mantener el control de la legalidad de las acciones u omisiones de la actividad administrativa del sector público, en tanto puedan afectar derechos e intereses de los habitantes.
- Su actuación se basa en la expeditéz, inmediatez, formalidades mínimas y gratuidad.
- Ante una violación a los derechos humanos debe recomendar o prevenir al órgano respectivo, la rectificación correspondiente, bajo los apercibimientos de ley; pero si se considera que el hecho puede constituir delito, debe denunciarlo ante el Ministerio Público, además en el caso de violaciones graves y/o de difícil reparación solicitan la reparación de daños.
- Su ámbito de acción es el sector público.
- En principio, no pueden actuar en casos que tengan más de un año de haber ocurrido.
- No pueden sustituir los actos, actuaciones materiales ni las omisiones de la actividad administrativa. Ni puede ordenar que se ejecute o se deje de

ejecutar un acto, ni mucho menos puede realizarlo, ni su intervención interrumpe plazos para la interposición de recursos judiciales.

- La divulgación y promoción de los derechos humanos es una acción necesaria para el cumplimiento de sus objetivos y la participación comunitaria se convierte en un factor fundamental en la protección de esos intereses.
- Pueden formular advertencias o recordatorios de las obligaciones legales de servidores públicos y recomendar cambios en los procedimientos administrativos que contribuyan a evitar en lo sucesivo actos como los reclamados en la queja analizada.
- Pueden solicitar al superior jerárquico del servidor público infractor, la aplicación de alguna de las medidas disciplinarias que conforme a la Legislación correspondiente y conforme a la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos le corresponde aplicar.; la intervención del Ministerio Público cuando a su juicio se den elementos constitutivos de delitos.
- Podrá sugerir al órgano legislativo o al órgano administrativo correspondiente, la adición o reforma de las normas cuando la aplicación estricta de estas pueda llegar a producir una situación injusta o un trato perjudicial para los particulares o gobernados.
- Desarrolla su investigación bajo un procedimiento sumario e informal.
- Las recomendaciones que emiten no tienen un carácter vinculante, su fuerza radica en el peso institucional del organismo del que emanan.

DIFERENCIAS		
DEFENSORÍAS	COMISIÓN	PROCURADURÍAS
Órgano adscrito al poder legislativo. Contralor que forma parte del poder legislativo. La Asamblea ejerce el control político directa y explícitamente, mientras que la Contraloría	Es un organismo constitucional autónomo.	Es un organismo de carácter administrativo de participación ciudadana, dotado de autonomía plena, presupuestaria y reglamentaria, con personalidad jurídica y

DIFERENCIAS		
DEFENSORÍAS	COMISIÓN	PROCURADURÍAS
lo ejerce a través de la vigilancia superior de la hacienda pública.		patrimonio propios.
El fin de esta institución es el de velar porque la actividad del sector público se ajuste al ordenamiento jurídico y la moral, de forma tal que los derechos e intereses de los habitantes siempre estén protegidos. Goza de plena independencia funcional, administrativa y de criterio. Esto significa que, junto con la Contraloría General de la República, es auxiliar de la Asamblea Legislativa en la labor de control que ejerce este poder público.	Tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Así como el combatir toda forma de discriminación y exclusión, consecuencia de un acto de autoridad a cualquier persona o grupo social.	Encargado de velar por la legalidad de todos los actos de la administración pública y para promover la justicia buscando asegurar el respeto a los derechos humanos entendidos estos como las garantías individuales y sociales contenidas en nuestra Constitución, los contenidos en la Declaración de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas y en los Tratados, Convenios y Acuerdos Internacionales de los que México es o llegue a ser firmante y se encargará de velar por la legalidad en todos los actos de la administración pública, promover la justicia y asegurar el respeto de los derechos humanos en todo lo que aquella intervenga.
Puede llegar a controlar las mutuales de ahorro y crédito cuando manejan fondos para el desarrollo de vivienda de interés social, o los colegios	No lo hace.	No lo hace.

DIFERENCIAS		
DEFENSORÍAS	COMISIÓN	PROCURADURÍAS
profesionales, entre otros.		
<p>Pese a ser un órgano adscrito al Poder Legislativo, la Defensoría goza de independencia funcional, administrativa y de criterio. Ello implica que no está sujeta a la voluntad de otros órganos en el ejercicio de sus funciones aunque, como es propio de un Estado Democrático de Derecho, está sometida a la fiscalización de otras organizaciones como la Contraloría General de la República y los tribunales de justicia, cada uno dentro de su ámbito de competencia.</p>	<p>Su autonomía es técnica y de gestión, es independiente en sus funciones y decisiones, asimismo en el ejercicio del gasto. El patrimonio de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal se constituye con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las partidas que anualmente se le señalen en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, así como con los ingresos que reciba por cualquier concepto, derivados de la aplicación de las disposiciones de su Ley.</p> <p>Al igual que la procuraduría, y aunque expresamente no lo establezca su Ley, esta Comisión también es fiscalizada por otros organismos. Pero sí hace la mención expresa de que no recibe instrucciones de ningún otro organismo, y en los otros dos casos no lo hacen.</p>	<p>La Procuraduría ejercerá libremente el presupuesto que anualmente le asigne el Congreso del Estado. Al igual que la defensoría, y aunque expresamente no lo establezca su Ley, esta Procuraduría también es fiscalizada por otros organismos.</p>
Sólo hacen referencia a que no puede conocer de asuntos que se ventilen por los Tribunales.	Hace mención de su impedimento para conocer de asuntos laborales y jurisdiccionales.	

Las diferencias de fondo por cuanto a la Defensoría, es que ésta expresamente depende del órgano legislativo que nombra al titular, el presupuesto se asigna a través de una partida que se encuentra contemplada en el presupuesto de éste órgano y su reglamento también lo expide y el no acatamiento injustificado de sus recomendaciones es objeto de una amonestación para el funcionario que las incumpla o, en caso de incumplimiento reiterado, de una recomendación de suspensión o despido, además de que si no acatan los requerimientos o solicitudes, puede ser sujetos a delito de desobediencia; esto es lo que genera cierta coercibilidad en sus resoluciones y actuaciones en general.

La Defensoría previene o solicita rectificación de alguna irregularidad administrativa o actos ilegales o injustos; puede interponer acciones jurisdiccionales, administrativas y penales y si no acatan lo solicitado por ella, al igual que la Comisión puede solicitar amonestaciones. Esta Defensoría además está facultada para interponer el habeas corpus. Puede interponer, en representación los recursos de inconstitucionalidad y amparo. Como sus resoluciones y actos están investidos de cierta coacción, los servidores públicos responsables pueden interponer el recurso de reconsideración.

El titular de la Comisión rinde un informe anual ante el órgano legislativo y ante el Consejo de forma semestral, es nombrado por el órgano legislativo a través de un procedimiento establecido en su ley orgánica. De la Defensoría el titular lo nombra el órgano legislativo, pero no se indica en la Ley de la Defensoría el procedimiento respectivo.

La Procuraduría, investiga y substancia sus procedimientos en coordinación con las autoridades o servidores públicos competentes y no actúa cuando alguna autoridad conoce de los mismos hechos, denuncia ante las autoridades competentes en materia administrativa al igual que la Comisión, pueden proponer la modificación a ordenamientos legales y prácticas administrativas y ambas sugieren aplicar sanciones sin perjuicio de otras a que haya lugar. Sólo la

Procuraduría puede solicitar la aplicación de sanciones previstas en la Ley de responsabilidades.

En cuanto a la Comisión, sus resoluciones no anulan otras ni son vinculadoras, pero puede interponer denuncias y quejas ante las autoridades administrativas y penales correspondientes; solicitar la intervención de la Asamblea en casos pragmáticos, las resoluciones se fundamentan en la investigación y pruebas de que se allegue, además indican la forma de, en su caso, reparar los daños. Además tiene atribuciones para interponer el recurso de inconstitucionalidad. Por lo que la facultad para elaborar sus programas de trabajo y proyectos de presupuesto de egresos son circunstancias que caracterizan la autonomía, contrariamente, gozan de fuerza e imperatividad si se circunscriben a la dependencia de otros poderes públicos, valiendo la pena reflexionar y aceptar lo que represente mayor beneficio para los particulares. Estos contrapesos son lo que hoy en día cuestionan, redundantemente, el quehacer de los organismos protectores de derechos humanos.

Propuesta de reformas, adiciones y modificaciones a diversas disposiciones legales que norman el actuar de los organismos públicos autónomos protectores de Derechos Humanos.

1. Propuesta de reformas y adiciones a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En sintonía con la forma de creación de los organismos públicos de derechos humanos en México, es necesario, en el caso específico del Distrito Federal, una reforma constitucional que, en la parte conducente, adicione al organismo protector de derechos humanos del Distrito Federal, como organismo constitucional autónomo. Además habrá que estar a lo ordenado por el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

“La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”

También tendría que atenerse a lo establecido por el artículo 71 constitucional que señala:

El derecho a iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;*
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y*
- III. A las legislaturas de los Estados.*

...

De igual forma, el artículo 42, fracción VIII del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, otorga la facultad a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para: *“iniciar leyes o decretos relativos al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión”*.

El artículo 102 Constitucional, establece:

Artículo 102.-

A. ...

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

...

...

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

...

...

...

...

Se sugiere que el artículo 102 constitucional establezca:

Artículo 102.- ...

A. ...

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán **organismos constitucionales autónomos para la defensa y** protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

...

...

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

...

...

...

Se sugiere adicionar una Base Sexta al artículo 122 constitucional que refleje la existencia de un organismo público autónomo, con jurisdicción en el Distrito Federal.

Como se desprende del artículo 102 Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los

Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección a los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano.

De igual forma, el artículo 122, Apartado C, constitucional, establece las bases a las que se sujetará el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, señalando los rubros correspondientes a cada una de las cinco bases que lo conforman, habiendo una omisión por lo que respecta a la presencia de los órganos autónomos del Distrito Federal, en este caso particularmente por lo que respecta a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Lo anterior, no es menor, ya que los organismos públicos defensores de derechos humanos, por su carácter no jurisdiccional, no vinculatorio en sus Recomendaciones, requieren contar con un basamento legal sólida a nivel de la norma superior constitucional.

BASE SEXTA.- Además de los órganos que integran el gobierno y la administración pública del Distrito Federal, existen organismos constitucionales autónomos para el cumplimiento de las funciones de Estado que son independientes en sus decisiones.

Los diferentes organismos públicos autónomos tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

A. El Tribunal Electoral del Distrito Federal...

B. El Instituto Electoral del Distrito Federal...

C. La Comisión para la Defensa y Protección de los Derechos Humanos en el Distrito Federal, que es un organismo constitucional autónomo cuyo objeto es la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Así como combatir toda forma de discriminación y

exclusión, consecuencia de un acto de autoridad a cualquiera persona o grupo social.

La competencia de esta Comisión, estará regulada por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y por la Ley de la materia.

2. Propuesta de reformas y adiciones a diversos artículos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Consideramos indispensable incluir en este Estatuto a los organismos públicos autónomos, al tener atribuciones y competencias específicas; el objetivo es elevar al ámbito de las políticas públicas (fines estratégicos), el respeto y atención de las Recomendaciones formuladas por los organismos públicos de derechos humanos.

Toda vez que no se encuentra contemplado en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la atribución expresa de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal respecto de la creación de la Comisión de Derechos Humanos, existe un vicio de forma que en realidad trastoca el fondo del asunto de que se trata. Al no tener el Distrito Federal una Constitución Política local, como es el caso de las entidades federativas, su Estatuto se traduce en el ordenamiento jurídico de mayor importancia para su estructura y funcionamiento por lo que resulta imperante la necesidad de incluir en su cuerpo un artículo que norme la vida del organismo público autónomo destinado a la protección y defensa de los derechos humanos de sus habitantes.

Asimismo, se considera viable incluir los conceptos de derechos humanos y de garantías individuales al usarse como sinónimos erróneamente. Ya que los primeros son reconocidos y los segundos son otorgados.

En cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 133 Constitucional, debemos incluir el reconocimiento a la protección y preservación de los derechos humanos en el Estatuto, aclarando que se trata de los reconocidos en tratados internacionales suscritos por México.

Por otro lado, debemos aclarar y precisar la competencia de la Asamblea sobre legislar en materia de derechos humanos. El concepto de legislar se refiere exclusivamente a crear Leyes, por lo que resulta importante mencionar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 124 las facultades que no están concedidas por ella a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados. Toda vez que el numeral 73 no señala como facultades exclusivas del Congreso de la Unión legislar en materia de derechos humanos se propone, mediante la adición de una fracción XXX al artículo 42 recorriéndose en su orden la numeración actual.

Al ser la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal la encargada de velar por la protección, respeto, observancia, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación, y difusión de los derechos humanos, debe asumirse que al ser un ente especializado, es quien mejor conoce la problemática de esta índole, tanto en el plano teórico como en el práctico, así como la manera en que puede erradicarse, por lo que su aportación al marco jurídico, en el respectivo margen de su competencia, resultaría muy enriquecedora y sobre todo eficaz en el ámbito de aplicación.

Finalmente, esta propuesta hace palpable que en un Estado democrático de derecho, no se puede entender el desarrollo y bienestar social sin tomar en cuenta la preservación y fomento de una cultura de los Derechos Humanos. Esta propuesta de adicionar un párrafo cuarto, obedece a la razón de que los organismos públicos autónomos, pese a que formalmente no pertenecen a la Administración Pública materialmente son fundamentales para el desarrollo de las

mismas, ya que coadyuvan al desarrollo y alcance de sus fines de manera armónica y equilibrada.

El artículo 7 de dicho Estatuto establece:

Artículo 7.- El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales, y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, de acuerdo con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente Estatuto y las demás disposiciones legales aplicables.

...

Se sugiere establezca:

Artículo 7.-...

La distribución de atribuciones entre los Poderes Federales, los órganos de gobierno del Distrito Federal y ***los organismos constitucionales autónomos a que se refiere el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos***, está determinada, además de lo que establece la Constitución, por lo que dispone este Estatuto

...

El artículo 12 del mencionado Estatuto indica:

Artículo 12.- La organización política y administrativa del Distrito Federal atenderá los siguientes principios estratégicos:

I. a VII. ...

VIII. La observancia, respeto y atención de recomendaciones por las autoridades y en general servidores públicos que ejerzan jurisdicción local en el Distrito Federal, respecto de los derechos humanos que establece el orden jurídico mexicano;

Se sugiere disponga:

Artículo 12.- La organización política y administrativa del Distrito Federal atenderán los siguientes principios estratégicos:

I. a VII. ...

VIII. La observancia, respeto y atención de las recomendaciones por las autoridades **u organismos competentes** y en general servidores públicos que ejerzan jurisdicción local en el Distrito Federal, respecto de los derechos humanos que establece el orden jurídico mexicano;

Se sugiere agregar un artículo 14 bis. que disponga:

Artículo 14 bis.- La Asamblea Legislativa establecerá un organismo constitucional autónomo para la protección, respeto, observancia, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, suscritos y ratificados por el Gobierno Mexicano, el cual conocerá de quejas o denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos que por actos u omisiones de naturaleza administrativa fueren imputadas a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión cuya competencia se circunscriba al ámbito local, en los términos que establece el artículo 102, apartado B, de la Constitución.

El organismo público autónomo que establezca la Asamblea Legislativa se denominará Comisión para la Defensa y Protección de los Derechos Humanos en el Distrito Federal.

Este organismo formulará recomendaciones públicas no vinculatorias; así como denuncias y quejas ante las autoridades respectivas y no será competente tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El artículo 16 de dicho ordenamiento establece:

Artículo 16.- En el Distrito Federal todas las personas gozan de las garantías que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además tendrán los derechos y obligaciones que establecen este Estatuto y las leyes correspondientes.

Se sugiere establezca:

Artículo 16.- En el Distrito Federal todas las personas gozan de las garantías que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ***así como de la defensa, protección y preservación de sus derechos humanos, reconocidos en tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano.*** Además tendrán los derechos y obligaciones que establecen este Estatuto y las leyes correspondientes.

El artículo 19 del mismo ordenamiento indica:

Artículo 19.- Los derechos a que se refiere este capítulo se ejercerán en los términos y condiciones que señalen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Estatuto y las demás leyes y reglamentos, los cuales determinarán las medidas que garanticen el orden público, la tranquilidad social, la seguridad ciudadana y la preservación del medio ambiente.

Se sugiere indique:

Artículo 19.- Los derechos a que se refiere este capítulo se ejercerán en los términos y condiciones que señalen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Estatuto y las demás leyes y reglamentos, los cuales determinarán las medidas que garanticen el orden público, la tranquilidad social, la seguridad ciudadana y la preservación del medio ambiente, ***así como la defensa, protección y preservación de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico mexicano.***

El artículo 42 dispone:

Artículo 42.- La Asamblea Legislativa tiene facultades para:

I. a XXIX. ...

XXX.- Las demás que le otorgan la Constitución y este Estatuto.

Se sugiere establezca:

Artículo 42.- La Asamblea Legislativa tiene facultades para:

I. ...

...

XXX. *Legislar en materia de derechos humanos,*

XXXI. *Las demás que otorgan la Constitución y este Estatuto.*

El artículo 46 del citado Estatuto establece:

Artículo 46.- El derecho de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal corresponde:

- I. A los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- II. Derogada;
- III. Al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Se sugiere establezca:

Artículo 46.- ...

- I. ...
- II. ***Al presidente de la Comisión para la Defensa y Protección de los Derechos Humanos en el Distrito Federal, únicamente en materia de derechos humanos;***
- III. ...

El artículo 87 del Estatuto de mérito establece:

Artículo 87.- La Administración Pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal, de conformidad con lo dispuesto en este Estatuto y la ley orgánica que expida la Asamblea Legislativa, la cual distribuirá los asuntos del orden administrativo del Distrito Federal.

La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y las Secretarías, así como las demás dependencias que determine la ley, integran la administración pública centralizada.

Asimismo, la Administración Pública del Distrito Federal contará con órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal; dichos órganos tendrán a su cargo las atribuciones señaladas en el presente Estatuto y en las leyes.

Se sugiere establezca:

Artículo 87.-...

...

...

Además de los órganos que la integran, existen organismos constitucionales autónomos y por las funciones de Estado que desempeñan, son independientes en sus decisiones. Los diferentes organismos públicos autónomos tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

El artículo 118 establece:

Artículo 118.- Para el desarrollo y bienestar social en la Ciudad deberán tomarse en cuenta las siguientes materias:

- I. Seguridad Pública;
- II. Planeación del desarrollo;
- III. Reservas territoriales, uso de suelo y vivienda;
- IV. Preservación del medio ambiente y equilibrio ecológico;
- V. Infraestructura y servicios de salud;
- VI. Infraestructura y servicio social educativo;
- VII. Transporte público; y
- VIII. Agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales.

Se sugiere establezca:

Artículo 118.- Para el desarrollo y bienestar social en la ciudad deberán tomarse en cuenta las siguientes materias:

I. a VIII. ... y;

IX.- Derechos Humanos.

3. Directrices para la reestructuración legal del organismo público protector de derechos humanos en el Distrito Federal.

Se propone el cambio de denominación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal para llamarla *Comisión para la Defensa y Protección de los Derechos Humanos en el Distrito Federal*, concibiéndola como una Ley Orgánica, que contenga no sólo el aspecto procedimental sino también, a detalle, el aspecto orgánico o estructural. Cabe recordar que la actual Ley en estricto sentido no es orgánica, lo que ha implicado que la estructura de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal este sólo a nivel Reglamentario.

Establecer particularmente las atribuciones en cuanto a la investigación de actos u omisiones que afecten el cumplimiento de laudos laborales. Establecer, como causal de impugnación en beneficio del peticionario que podrá interponer el recurso ante la inacción por más de 40 días naturales por parte de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Introducir la figura de recomendaciones generales, las cuales tendrán lugar cuando una autoridad o servidor público, no obstante haber emitido una recomendación en particular, reincida violando sistemáticamente los derechos humanos objeto de una Recomendación.

Incorporar un *CAPÍTULO* intitulado "*DEL SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES*" y por ende otro intitulado "*DE LA RESPONSABILIDAD POR VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS*", en el cual se indicarán las formas de reparación de daños por violaciones a derechos humanos.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- En la sociedad democrática, la participación de los individuos que integran la sociedad legitima las decisiones políticas, situación que a causa de la globalización se ha perdido dejando en incertidumbre la función del Estado y el actuar de sus instituciones orgánicas, que cada vez más violan los derechos humanos de los habitantes.

SEGUNDA.- El Estado debe contar con credibilidad que promueva la defensa de las libertades de los ciudadanos; transparente en su funcionamiento y diligente en su relación con la sociedad civil. Por ello, es menester contar con organismos de derechos humanos que señalen las fallas, los errores y las arbitrariedades que surgen en las instituciones del gobierno, para que corrijan su actuación y respeten el Estado de Derecho y, en consecuencia, los derechos fundamentales de los mexicanos.

TERCERA.- Dentro de la estructura del Estado–Gobierno, se encuentra la descentralización del poder en tres funciones independientes unas de otras pero que trabajan para un fin común. De igual forma, al Estado se le han encomendado diversas tareas, como la vigencia de los derechos humanos en todo acto de autoridad, dicha función la realiza a través de organismos públicos autónomos de rango constitucional.

CUARTA.- Los organismos creados por la Constitución Política, están investidos de autonomía técnica y presupuestal, gozan de facultades para diseñar su plan de trabajo y presupuestar sus egresos, no estando supeditados a la voluntad de algún funcionario o institución de gobierno.

QUINTA.- Es precisamente en la figura del *ombudsman* o defensor del pueblo, representado en las comisiones de derechos humanos, donde

encontramos el mecanismo de control idóneo de la legalidad, cuasijurisdiccional y la eficiencia en el funcionamiento de los órganos de gobierno del Estado mexicano, que llegue a redundar en un respeto cabal a los derechos humanos en México, para que junto con los otros dos pilares de la democracia: la soberanía popular y el equilibrio de los poderes, se constituya en un auténtico Estado de Derecho.

SEXTA.- Existen diversos tipos de *ombudsman*, entre ellos el parlamentario, quien forma parte de la estructura del poder legislativo en cualquier Estado, sin que esto afecte su autonomía. Otro *ombudsman* es el administrativo o ejecutivo, el cual pertenece a la estructura de la administración pública y, uno más, es el *ombudsman* constitucional, el cual es independiente de los otros, tiene relevancia constitucional y desarrolla la función de control del poder del Estado, distinta a los tres poderes nacionales. En México y por su forma de creación se trata de un *ombudsman* constitucional, una institución de Estado que desarrolla la investigación de los actos ilegales del poder del Estado.

SÉPTIMA.- Esta institución constitucional debe ser considerada como una institución de Estado, que por su relevancia constitucional y sus funciones de vigilancia y defensa de los derechos humanos goza de autonomía, toda vez que no duplica las funciones de otras instituciones constitucionales, sino que refuerza y completa a las existentes y funciona como un contrapeso al poder excesivo de las autoridades y, al constitucionalizarse el modelo, se convierte en una verdadera garantía de la dignidad de la persona. No obstante, esta sujeta a la fiscalización y rendición de cuentas por ejercer gasto público.

OCTAVA.- Los derechos humanos, como derechos subjetivos, se deben adaptar al momento histórico y a las necesidades sociales de un Estado, lo que implica notoriamente la actualización en el orden jurídico así como el deber social de las instituciones de gobierno para garantizar el respeto a los derechos humanos.

NOVENA.- La autonomía de que gozan estos organismos se encuentra limitada por la misma Constitución, no dejando rebasar los ámbitos de poder, toda vez que se reserva dos importantes atribuciones, que si bien la alejan del control ejecutivo la acercan mucho más al poder legislativo de su jurisdicción.

DÉCIMA.- La naturaleza jurídica del Distrito Federal se caracteriza por lograr el equilibrio del ejercicio de la potestad pública entre los Poderes de la Unión y los órganos de gobierno local, lo cual obliga a reconocer el papel normativo de la Constitución y, tratándose de la defensa de los derechos humanos, es menester contar con una estructura normativa que legitime y supervise la legalidad en el actuar de los organismos que integran al Estado, en apoyo a la obligación social de las entidades del gobierno.

DÉCIMA PRIMERA.- Las reformas constitucionales deben hacer efectiva la protección, defensa y vigilancia de los derechos humanos en el marco de la legitimidad de los derechos y deberes sociales ante el ejercicio del poder público. Asimismo. Promulgar leyes secundarias en materia de derechos humanos, que garanticen la no repetición de actos violatorios de derechos humanos.

BIBLIOGRAFÍA Y LEGISLACIÓN CONSULTADA

LIBROS

1. ACOSTA ROMERO, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Decimocuarta edición, Editorial Porrúa, México, 1999.
2. AMAYA SERRANO, Mariano, "Sociología General", McGraw Hill, México, 1987.
3. BLANC ALTEMIR, Antonio, "Universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal", En la protección internacional de los derechos humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal, Universitat de Lleida, Tecnos-ANUE, España, 2001.
4. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, "Las Garantías Individuales", Vigésima quinta edición, Editorial Porrúa, México, 1993.
5. CARPIZO, Jorge, "Algunas reflexiones constitucionales", S.N.E., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2004.
6. _____, "La Constitución Mexicana de 1917", Séptima edición. Editorial Porrúa. México, 1999.
7. _____ "Derechos Humanos y Ombudsman", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1993.
8. CASTRO Y CASTRO, Juventino V., "Los desconocidos poderes políticos en la Constitución", Editorial Porrúa, México, 2005.
9. COVIÁN ANDRADE, Miguel, "Teoría Constitucional", Editorial global pressworks, México, 1998.
10. DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, "La Defensa Jurídica de la Constitución en México", Tercera edición, Editorial Grupo Herrero, Educación Cumorah A.C. México, 2004.
11. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel, "Compendio de Derecho Administrativo-Primer Curso", Cuarta edición,

- Editorial Porrúa, México, 2000.
- DIAZ MÜLLER, Luis T., "El mito del desarrollo y las transiciones a la
12. democracia. Terceras jornadas sobre globalización y derechos humanos",
S.N.E., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2006.
- DUVERGER, Maurice, "Sociología de la Política", *Elementos de Ciencia*
13. *Política* Trad., Antonio Monrreal, José Acosta y Eliseo Aja, Editorial Ariel,
Primera reimpresión, México, 1983.
- DUVERGER, Maurice, "Sociología Política". Trad., Jorge Esteban, Tercera
14. reimpresión, Editorial Ariel, México, 1983.
- DUVERGER, Maurice, "Introducción a la Política", Editorial Ariel, México,
15. 1968.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Protección Jurídica de los Derechos Humanos",
16. Estudios comparativos, S.N.E., Comisión Nacional de los Derechos
Humanos, México, 1991.
- _____, "Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos
17. Humanos", Segunda edición, Comisión Nacional de los Derechos Humanos,
México, 2001.
- FRAGA, Gabino, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, Cuadragésima
18. tercera edición, Editorial Porrúa, México, 2003.
- GAMIZ PARRAL, Máximo, "Derecho Constitucional y Administrativo de las
19. Entidades Federativas", Segunda edición, Instituto de Investigaciones
Jurídicas, UNAM, México, 2000.
- GARCÍA SIMERMAN, Josefina, "Sociología. Instrumento Metodológico",
20. Segunda Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998.
- GIL RENDÓN, Raymundo, "El Ombudsman en el Derecho Constitucional
21. comparado", McGraw-Hill, México, 2002.
- GOMEZJARA, Francisco A., "Sociología", Trigésima segunda edición,
22. Editorial Porrúa, México, 2000.
- MADRAZO, Jorge, "Derechos Humanos: El nuevo enfoque Mexicano", Fondo
23. de Cultura Económica, México, 1993.

24. _____, "Las nuevas bases constitucionales y legales del Sistema Jurídico Mexicano", Editorial Porrúa, México, 1987.
25. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., "Derecho Administrativo 1er y 2º Cursos", Cuarta edición, Editorial Oxford University Press, México, 2000.
26. MÁRQUEZ PIÑEIRO, Rafael, "Sociología jurídica", Segunda edición, Editorial Trillas, México, 2006.
27. QUINTANA ROLDAN, Carlos E., "Los derechos humanos en la teoría jurídica contemporánea", Segunda edición, Editorial Porrúa, México, 2001.
28. SARTORI, Giovanni, "¿Qué es la democracia? Trad., Miguel Ángel González, Editorial Taurus, México, 2003.
29. SANTIAGO NINO, Carlos, "Ética y Derechos Humanos. Un ensayo de fundamentación", Editorial Ariel, Barcelona, 1989.
30. SERRA ROJAS, Andrés, "Derecho Administrativo", Primer Curso, Vigésima sexta edición, Editorial Porrúa, México, 2006.
31. TERRAZAS R., Carlos., "Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México", S.N.E., Editorial Porrúa, México, 1993.

D I C C I O N A R I O S

32. CABANELLAS DE LAS CUEVAS, Guillermo, "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual", Tomo III, Vigésima primera edición, Editorial Heliasta, Argentina, 1989.
33. Disco Óptico, Enciclopedia Jurídica Omeba, Versión 2007, Edición Especial, 50 Aniversario, Set 4 CD's.

L E G I S L A C I Ó N

34. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
35. LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.
36. LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.

- 37.LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR.
- 38.LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO
- 39.LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS
- 40.ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS. CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. *“PACTO DE SAN JOSÉ DE COSTA RICA”*.
- 41.ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS. DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.
- 42.ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS. PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS.
- 43.ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS. PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.
- 44.LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL
- 45.LEY ORGÁNICA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
- 46.LEY DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL
- 47.LEY DE LA PROCURADURÍA SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL
- 48.LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL
- 49.LEY ORGÁNICA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL
- 50.LEY ORGÁNICA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

HEMEROGRAFÍA

51. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Inducción al Programa de Capacitación y Formación Profesional, Curso del Servicio Profesional en Derechos Humanos, México, 2005.

DOCUMENTOS DIGITALES:

52. AGUILAR CUEVAS, Magdalena, *“Las tres generaciones de derechos humanos”*, en:
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr20.pdf>., consultada el 27 de septiembre de 2008.
53. AMORTH, A., citado por FERRANDO BADIA, J., *“El Estado regional como realidad jurídica independiente”*, en:
http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/2/REP_129-130_077.pdf, página consultada el 13 de enero de 2007.
54. CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, *“El estado federal en la Constitución Mexicana: una introducción a su problemática”*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Número 91, en:
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/91/art/art4.htm>, página consultada el 2 de junio de 2008.
55. CÁRDENAS, Jaime, citado por LÓPEZ ACOSTA, Santiago, *“Control legal y constitucional de los actos administrativos del poder público”*, en:
<http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1784/32.pdf>, página consultada el 12 de septiembre de 2007.
56. CRUZ REVUELTAS, Juan Cristóbal. *“¿Qué es la política?”*
http://books.google.com.mx/books?id=fP7GXkbUQDAC&pg=PA15&lpg=PA15&dq=No+debe+confundirse+el+poder+con+superioridad+o+dominaci%C3%B3n&source=web&ots=l9g2PCZSve&sig=vUU9IhVJ8Sf67YS0AvOT1WE00M8&hl=es&sa=X&oi=book_result&resnum=1&ct=result#PPP1,M1, página consultada el 10 de mayo de 2008.

57. GARCÍA PELAYO, Manuel, citado por CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, “El estado federal en la Constitución Mexicana: una introducción a su problemática”. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Número 91, en:
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/91/art/art4.htm>, consultada el 2 de junio de 2008.
58. GIL RENDÓN, Raymundo, “¿Qué son los órganos constitucionales autónomos?”, Revista Derecho y Cultura, Barra Nacional de Abogados, México, 2000-2001, en
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derycul/cont/2/ref/ref2.pdf>, página consultada el 8 de marzo de 2007.
59. HENDERSON, Humberto, “Los tratados internacionales de derechos humanos en el orden interno: la importancia del principio pro homine”, Revista IIDH Vol.39., en:
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/39/pr/pr5.pdf>, consultada el 9 de octubre de 2007.
60. HERNÁNDEZ, María del Pilar, “Autonomía de los órganos electorales”, Revista Jurídica, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Número 1, en:
<http://juridicas.unam.mx/publica/rev/refjud/cont/1/rjf/rjf9.htm>, consultada el 2 de junio de 2008.
61. LALANDE, André, “Vocabulario técnico y crítico de la filosofía”, en:
www.filosofia.org/enc/index.htm, página consultada el 6 de mayo de 2007.
62. LÓPEZ ACOSTA, Santiago, “Control legal y constitucional de los actos administrativos del poder público”, en:
<http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1784/32.pdf>, página consultada el 12 de septiembre de 2007.
63. MELO SALCEDO, Ileana Marlit, “Los órganos autónomos e independientes”, en:

[http://usergioarboleda.edu.co/civilizar/revista5/IOS_oRGANOS_AUToNOMOS E INDEPENDIENTES.doc](http://usergioarboleda.edu.co/civilizar/revista5/IOS_oRGANOS_AUToNOMOS_E_INDEPENDIENTES.doc), página consultada el 9 de septiembre de 2007.

64. <http://www.corteidh.or.cr/>, consulta, 06 de mayo de 2007.

65. <http://busconrae.es/drael/>, consulta, 07 de mayo de 2007.

66. www.filosofia.org/enc/index.htm, consulta 06 de mayo de 2007.

67. <http://www.diputados.gob.mx/>, consulta 16–22 en mayo de 2008.

Versión estenográfica del Dictamen de la Iniciativa Presidencial que Reforma y Adiciona el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Sesión Plenaria del 11 de diciembre de 1991, de la H. Cámara de Diputados, intervención del Diputado Humberto Zazueta en H. Cámara de Diputados, *Diario de Debates* de fecha 13 de diciembre de 1993. Año 1, núm. 20.

68. <http://es.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADtica>, consulta, 22 de junio de 2007.

69. <http://www.prosoc.df.gob.mx/conocenos/index.html>, consultada el 20 de enero de 2008.

70. http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/f.pdf, consultada el 2 de abril de 2008.

71. Sin autor, “*Capítulo III. La administración pública*”, en:

http://www.catarina.udlap.mx/udla/tales/documentos/ledf/priegos_g/capitulo3.pdf, consulta hecha el 5 de abril de 2008.

72. http://www.catarina.udlap.mx/udla/tales/documentos/ledf/priegos_g/capitulo3.pdf, consultado el 5 de abril de 2008.

73. <http://juridicas.unam.mx/publica/rev/refjud/cont/1/rjf/rjf9.htm>, página consultada el 2 de junio de 2008.

74. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/91/art/art4.htm>, página consultada el 2 de junio de 2008.

75. http://www.uacm.edu.mx/dip_edu_dh/Presentación_Rubén_García_sobre_Concepto_de_DH.ppt, página consultada el 27 de septiembre de 2008.

76. <http://legales.com/Tratados/p/poder.htm>, consultada el 2 de junio de 2008.