UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y MEDIOS NO JURISDICCIONALES EN MÉXICO

TESIS que para optar por el Grado en:

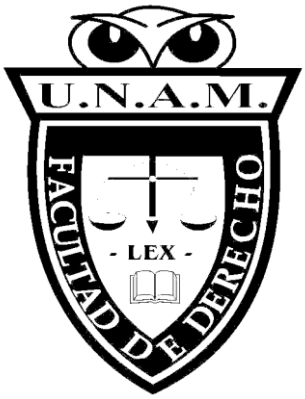
Licenciatura en Derecho

Presenta:

José David de la Cruz Toledo

Director de tesis:

Dr. Salvador Valencia Carmona



Ciudad universitaria, CD. MX. 2017

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

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 mis padres, *David "Goyo*" y *Linda*, por su eterno amor, sus ejemplos, interminable apoyo incondicional y la confianza depositada en mí

A mi hermana *Elia*, por su amor, amistad, apoyo y por ser mi auténtico ejemplo de vida a seguir. En ese mismo sentido a mi hermano Danny

A *Benjamin*, porque aunque no te conozco ya eres y serás siempre parte de mi vida

A mis abuelos, por sus enseñanzas y el amor

A mis padrinos, por su amor, apoyo y sus consejos

A mis otros hermanos de vida, *Ismael*, *Marcos*, *German*, *Jorge*, *Ali, Andrés*, *Raúl*, *Jorge Luis*, *Bruno*, *Tavo*, *Francisco*, *Gabo*, *Aldo, Kris*, *Jorge Antonio, Christian, Darío, César y Armando* porque la hermandad proviene a veces de una amistad consolidada y sin condiciones. Esperando no defraudarlos

A mis nuevos amigos y hermanos, *Jimena*, *Alex*, *Víctor*, *Toño*, *Aldito*, *John, Luis* y *Juan,* porque la amistad trasciende generaciones y condiciones

La lista sería interminable, pero a todas las personas que siempre han estado conmigo en todo momento

AGRADECIMIENTOS

Al Dr. Salvador Valencia Carmona, por ser, no sólo un mentor académico, sino un auténtico modelo a seguir y un excelente amigo. Confío y espero que las bases y principios que he aprendido de usted, sirvan para ser un excelente abogado.

A la licenciada Jimena Perezblas Pérez, la licenciada Mariana Pérez Montiel y al maestro Gabriel Delgado Toral, por su apoyo para la culminación de este estudio.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN……..... 7

CAPITULO PRIMERO.
DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN Y LOS MEDIOS NO JURISDICCIONALES

I. La Constitución como Norma Fundamental……. 9
II. Los principios de la Teoría Constitucional…….. 11
1. Principio de fundamentalidad…….. 11
2. Inviolabilidad Constitucional…… 11
3. Supremacía Constitucional……... 12
III. La defensa de la Constitución……..…….. 14
1. Protección Constitucional……..……. 16
2. Justicia Constitucional…….……. 17
Garantías Constitucionales……..….. 19
IV. Justicia y Jurisdicción Constitucionales……..…….. 20
1. Definición de Jurisdicción……..…….. 21
2. Jurisdicción Constitucional…….. 22
3. Medios de Control de la Constitucionalidad…… 25
A. Medios Jurídicos y Medios No Jurídicos o mecanismos de protección……. 25
B. Medios Preventivos y Medios Correctivos…….…….... 26
C. Medios Jurisdiccionales y Medios No jurisdiccionales……. 26
V. La ciencia del Derecho Procesal Constitucional como garantía de la Constitución…….. 27
1. Concepto de derecho procesal constitucional. ……. 27
2. Distinción entre Derecho Procesal Constitucional y Derecho 28

Constitucional Procesal……..……..

3. Distinción entre jurisdicción constitucional y Derecho Procesal Constitucional……..... 29

4. El contenido del derecho procesal constitucional: los medios jurisdiccionales y los medios no jurisdiccionales……..…… 30

VI. Definición, estructuración y concepción de un auténtico Medio de protección constitucional…. 31

1. Naturaleza Jurídica……..... 31

2. Características específicas……... 32

3. Comparativo con las formas jurisdiccionales en México…… 33

A. Elementos Concurrentes…….. 33

B. Elementos Discrepantes…… 33

CAPÍTULO SEGUNDO
LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

I. Antecedentes…… 35

1. Ámbito Internacional…….. 35

2. Caso Mexicano……. 40

II. Naturaleza jurídica……. 43

III. Estructura……..…….. 44

IV. Funciones…….…… 45

V. Efectos de sus resoluciones…….. 47

VI. Reformas constitucionales de 2011 en materia de derechos humanos……. 49

CAPÍTULO TERCERO
LAS COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS LOCALES

I. Evolución…… 53

II. Estructura…….. 55

III. Forma de elegir a sus integrantes…… 56
Caso del estado de Guerrero…… 60
IV. Funciones…… 61
V. Algunos aspectos comparados…….. 63
Caso Chiapas…… 64
VI. Fundamentación constitucional…… 65
VII. Sobre su adecuada institucionalización en las constituciones locales…… 66

CAPITULO CUARTO.
OTROS MEDIOS DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL NO JURISDICCIONALES EN EL DERECHO MEXICANO

I. Generalidades…… 75
II. Procuradurías……... 76
1. Procuraduría Federal del Consumidor…….. 76
A. Naturaleza jurídica…….. 77
B. Estructura…….. 79
C. Funciones…….. 80
D. Efectos de sus resoluciones…… 81
E. Las acciones colectivas……. 81
2. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente……... 81
A. Naturaleza jurídica…….. 84
B. Estructura…….. 84
C. Funciones…….. 84
D. Efectos de sus resoluciones…… 85
III. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios y Servicios Financieros (Condusef)……... 86
1. Naturaleza jurídica……... 86
2. Estructura…….. 87
3. Funciones…….. 87
4. Efectos de sus resoluciones…… 88

IV. Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI)……. 88

1. Naturaleza jurídica……... 88

2. Nuevos sujetos obligados……. 89

3. Efectos de sus resoluciones y su competencia; naturaleza jurídica y atribuciones…… 90

4. Controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad…… 91

VI. Instituto Nacional Electoral (INE)…….. 91

1. Naturaleza Jurídica…….. 91

2. Funciones…….. 92

3. Efectos de sus resoluciones…… 93

4. Estructura…….. 93

5. Reforma del 2014……..……... 94

CONCLUSIONES……. 96

BIBLIOHEMEROGRAFÍA……. 101

PRESENTACIÓN

La permanencia y el respeto a la Constitución, así como la supremacía y los medios de defensa de la misma, son tópicos de vital importancia para consolidar un auténtico Estado de Derecho. Los temas que se encargan del estudio de dicha defensa y mantenimiento del orden constitucional son altamente abordados tanto en la teoría como en la práctica. Es así, que partiendo de los elementos anteriormente mencionados, el objeto de análisis de este estudio estará destinado a uno en particular, los medios no jurisdiccionales, su relación y su lugar en la justicia constitucional, y con ello en la defensa de la constitución.

En el capítulo primero se abordarán los conceptos teóricos más importantes para entender qué elementos implican a los medios jurisdiccionales y, en confrontación con estos, a los medios no jurisdiccionales. En ese sentido, analizaremos el concepto de constitución, para comprender la importancia de su defensa y permanencia, los principios de la teoría de la constitución, y sobre todo, en este último rubro la supremacía constitucional. En lo posterior analizaremos lo que conlleva la defensa de la constitución y demás temas relacionados con ella, hasta llegar a la justicia constitucional, la jurisdicción constitucional y a la diferencia teórica de los medios jurisdiccionales y los medios no jurisdiccionales.

En el capítulo segundo se analizará al medio no jurisdiccional por antonomasia, la Comisión Nacional de los Derecho Humanos (CNDH) y la importancia de esta. De igual forma, se mencionará el origen y la evolución de esta institución y cómo es que se ha convertido en la forma más común de defensa para las violaciones más graves y que laceran a la sociedad mexicana, en contraste con el origen de la figura en Europa. La CNDH como principal órgano de defensa de los derechos humanos en nuestro país y la consolidación de su autonomía han logrado ser una de las instituciones y sistemas de protección en esta materia más grandes del mundo en esta materia.

En el capítulo tercero se realizará un estudio comparativo de las comisiones estatales, analizando de manera precisa sus atribuciones, la forma de la designación de sus titulares, así como del consejo consultivo de éstas y

como es que se abordan estos en las constitucionales locales. Será importante considerar que este análisis es para observar en qué medida se ha materializado el tema por parte de los congresos de los estados con relación al modelo federal, pero sobre todo, cuales pueden llegar a ser las innovaciones más considerables que han aportado al sistema de comisiones de derechos humanos a nivel nacional.

Por último, en el capítulo cuarto se estudiarán otros casos, los más representativos, de medios no jurisdiccionales que operan a nivel nacional. Se analizarán sus estructuras, sus principales funciones y los efectos de sus resoluciones; lo anterior, con el objetivo de contrastar a la CNDH y entender que el tema de los derechos humanos desde la perspectiva no jurisdiccional no se agota en ésta, ya que la evolución y el papel protagónico que han tomado los demás medios no jurisdiccionales desde la reforma de 2011, han hecho que la defensa de los derechos humanos, y con ellos de la constitución, sea de vital importancia en el derecho positivo mexicano.

Por lo anterior, espero que este estudio pueda servir de pauta para recalcar la importancia de todos y cada uno de estos medios no jurisdiccionales, que de por sí podría implicar toda una línea de investigación para mantener en constante actualización dichas instituciones, que son fundamentales para la defensa de los derechos de los ciudadanos y la permanencia del orden constitucional.

CAPITULO PRIMERO

DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN Y LOS MEDIOS NO JURISDICCIONALES

I. La Constitución como Norma Fundamental

En la historia del constitucionalismo, dos momentos son fundamentales para entender el concepto de constitución: la expedición de la Constitución Norteamericana (1776) y la Revolución Francesa (1789), dos sucesos históricos que marcan el surgimiento del Estado Constitucional como hoy se conoce. Podríamos hablar que hasta ese momento no existía una concepción de Constitución —con mayúscula— como ahora se entiende al referirse a un ordenamiento único y primario de un Estado.

Actualmente la Constitución, en un sentido estrictamente jurídico, es la base o amalgama normativa que engloba contenidos relacionados con principios, normas y elementos esenciales del actuar en la vida en un Estado, así también, involucra un régimen de gobierno y la organización del mismo. Esto es, explica, en una representación jurídico-formal, la identidad común de un país-estado, en un documento. De igual forma, es un elemento fundamental, el cual actúa como apoyo y eje central cohesionador de los demás que integran al mismo Estado.

Producto de las reformas en derechos humanos de 2011, el concepto en México de “Constitución” se vio trascendentalmente modificado ampliándose y ya no delimitándose a un solo documento, sino por todos aquellos principios y reglas que sin estar escritos en la Constitución, tiene estatus constitucional.[1] Con esta reforma se incorpora la categoría jurídica de “bloque de constitucionalidad” para incluir en la Constitución todas las fuentes de derecho que tienen dicha categoría, centrándose en los derechos fundamentales. Se amplió así el concepto de Constitución que teníamos por una teoría holística, entendida actualmente como un conjunto normativo que incorpora tanto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por una parte, pero de

[1] Favoreu, Louis citado por Astudillo, Cesar, *El bloque y parámetro de constitucionalidad en México,* México, Tirant lo Blanch, 2014, Colección Derecho y Democracia, p. 23.

igual forma y jerarquía a todos los tratados internacionales, jurisprudencias, criterios y demás normas jurídicas que traten el tema de derechos humanos, en un nivel tanto nacional como supranacional.

Ahora bien, la Constitución no sólo determina la identidad y el reflejo de un Estado, ya que desarrolla, diseña, organiza, estructura y dirige los elementos restantes en el gobierno, también controla la correlación que existe entre la Sociedad y el Gobierno como principales agentes del Estado, para vigilar dicha relación;[2] políticamente, incluso, podríamos decir que la Constitución es el documento garante del respeto al correcto uso y empleo del poder por parte de las personas que integran el gobierno. Desde otro punto de vista, se limita y establecen pautas que deberán seguirse para el correcto y sano funcionamiento de la concepción clásica de *checks and balances,* "división de poderes".

A juicio de Tamayo y Salmorán,[3] al hablar de una definición de Constitución se engloban necesariamente tres elementos: Norma, Facultad, y Orden jurídico. Los dos primeros encierran, propiamente, un corte filosófico. Sin embargo, para nuestro estudio, encontramos en el tercer elemento la parte medular para justificar la importancia de establecer su definición como norma fundamental. Como orden jurídico, tiene cuatro problemas fundamentales:

*__Problema de existencia:__ en cuanto a la permanencia o aplicabilidad de un determinado orden jurídico, validez del mismo.

*__Problema de identidad:__ determinar qué entidades (rasgos característicos, peculiaridades) forman un orden jurídico (causa material específica a cada orden jurídico).

*__Problema de estructura:__ parte medular que configura un sistema jurídico, en cuanto a su formación, qué aspectos son comunes en todos los sistemas jurídicos (causa formal a todos los órdenes jurídicos).

*__Problema de contenido:__ causa material común en todos los órdenes jurídicos.

---

[2] Al respecto véase Uribe Arzate, Enrique*, Mecanismos para la defensa de la Constitución en México*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, 2004, Colección Cuadernos de Investigación Cuarta Época/31, p. 13.

[3] Tamayo y Salmorán, Rolando, *Introducción al Estudio de la Constitución*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1989, pp. 263 y ss.

II. Los principios de la Teoría Constitucional

Los principios jurídicos de la teoría constitucional, y que dan sustento al texto en sí, contienen un valor metajurídico, ya que no se agotan con la simple materialización en el mismo texto normativo. La cuestión metajurídica se encuentra íntimamente relacionada con la concepción de la norma hipotética fundamental; es decir, la concepción de una norma superior y última, fundamentación del "deber ser", que deriva necesariamente de en un "deber ser". Las cuales a su vez encuentran su fundamento en cuestiones más allá del derecho y que son presupuestos dados necesarios para su existencia (contrato social, soberanía, voluntad del pueblo, entre otras).[4] Los principios reconocidos dentro de la teoría son: supremacía, fundamentalidad, permanencia, inviolabilidad y reformabilidad.[5]

1. Principio de fundamentalidad

Este principio, al igual que el de supremacía constitucional, es el presupuesto que le da fuerza a la primacía de la constitución. Esto es, por un lado, el principio–presupuesto de supremacía constitucional que se basa en que la constitución es el ordenamiento de mayor jerarquía. Por su parte, la fundamentalidad de la constitución considera a dicho ordenamiento como la base del orden jurídico de un estado. En este último caso, se sustenta la característica de fuente de validez formal para que se dé solidez a la norma suprema; de igual forma, determina las bases sobre las cuales toda norma que emane de ella la constitución, en cualquier un ordenamiento debe seguir, sus principios, valores, reglas etc.[6]

2. Inviolabilidad Constitucional

---

[4] Al respecto véase: Walter, Robert, "Origen y desarrollo del concepto de norma fundamental", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 244, 2005, tomo LV, pp. 285-301.

[5] *Cfr*. Uribe Arzate, Enrique, *op. cit.* nota 2, pp. 71 y ss.

[6] *Cfr.* Uribe Arzate, Enrique, *op. cit.* nota 2, p 80; Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1991, p. 354 y ss.

Tanto el principio de supremacía como el de fundamentalidad alimentan el principio de inviolabilidad. Por ser considerada la norma de mayor jerarquía, el principio de inviolabilidad conlleva inmerso una permanencia que sirve para alcanzar la seguridad jurídica con relación a condiciones específicas de no alterar, trastocar, así como desconocer o contravenir, tanto el texto como los principios y reglas que ella engloba.

3. Supremacía Constitucional

La supremacía constitucional es uno de varios principios constitucionales que la teoría suele reconocer como elementos inherentes a ésta. Por el contenido de sus preceptos la Constitución goza de una jerarquía *per se*. La importancia de la supremacía constitucional es abordada, regularmente, desde un punto de vista filosófico, se habla de una justificación y explicación metajurídica y lógica.[7]

El principio de supremacía constitucional implica el reconocimiento de un orden jerárquico establecido y entraña la prelación lógica de una jerarquía de leyes aplicables en el orden normativo de un Estado. En la doctrina se concretiza dicha preminencia de normas con la creación de la teoría jerárquica por parte de Adolph Merkl y las aportaciones de Hans Kelsen con relación a una jerarquía de normas y reconocimiento de la Constitución como "norma fundante básica".[8]

La Constitución contiene fundamentalmente dos aspectos que le otorgan la característica de supremacía. Por un lado, "es el fundamento y base del orden jurídico", como ya fue mencionado; así mismo organiza a los demás elementos del Estado. Podríamos hablar de una relación de supra

[7] En este mismo tenor, se habla de un principio de inabrogabilidad de la Constitución, el cual implica la imposibilidad de abrogar por completo los principios fundantes e inherentes a la Constitución, véase Uribe Arzate, Enrique, *El sistema de justicia constitucional en México*, 7ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 2006, pp. 71 y ss.

[8] García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 50ª ed., México, Porrúa, 1999, pp. 83 y ss.

subordinación de todas las normas del sistema jurídico por encontrar su fuente[9] en ella, necesariamente y de acuerdo con este punto, todas las normas emanan y encuentran su fundamento en la Constitución. El segundo aspecto fundamental está dado por el principio de que "ninguna autoridad del Estado tiene poderes fuera de la Constitución". El actuar de las autoridades del Estado encuentra su causa del "principio de legalidad" más remota en la Constitución, la cual rige los parámetros de su actuación y creación de los mismos. Al respecto podemos observar el siguiente criterio:

> La supremacía constitucional resulta de una caracterización jurídico-formal. En efecto la supremacía material de la constitución resulta del hecho que ella organiza las competencias. En un régimen constitucional los órganos constituidos –previstos por la constitución– no tienen ningún derecho propio al ejercicio de su función, sino una competencia (un facultamiento) derivada de la constitución… Si la constitución determina la competencia de los órganos, entonces, necesariamente, es superior a las disposiciones de y mandatos de éstos. [10]

Se identifica como una regla de competencia dentro de un principio de legalidad en materia pública, así como del principio de la autonomía de la voluntad; ya que cualquier acto de cualquier o ente de gobierno que no derive de la constitución es se encuentra viciado y por tanto debería ser nulo. Esto es, dicha regla de competencia establece tanto la facultad de actuar de los órganos constituidos o de gobierno, así como las libertades en las cuales se permite la actuación e interacción de los individuos en la sociedad y que el mismo gobierno debe garantizar y proteger.

Con respecto a la facultad de actuar de los órganos constituidos (identificados tradicionalmente por los poderes legislativo, ejecutivo y judicial) derivados de la soberanía nacional, ésta se constriñe o ata a los parámetros de la Constitución, es decir, dichos organismos no poseen un derecho en el ejercicio de sus funciones, se habla más bien de la permisibilidad y obligación por parte de la soberanía popular de realizar sus funciones o facultades. De ahí

---

[9] Es interesante reconocer que como fuente de leyes, el documento funciona tanto material como formalmente, en el primer caso, por tratarse de una *fuente material* donde se dictan aquellos derechos, parámetros o lineamientos a los que habrán de adecuarse los principios y derechos que se enuncien, y en la instancia *formal*, por contener los requisitos procedimentales para la creación, modificación o extinción de leyes inmersas en ella.

[10] Tamayo y Salmorán, Rolando, *op. cit*., nota 3, p. 236.

que se identifique la supremacía constitucional con un aspecto de “soberanía”. Ahora, en México, hablando en un plano netamente jurídico formal, se ha consolidado este principio en los artículos 40, 49 y 133 constitucionales.[11]

Por último, debemos vincular el principio de inviolabilidad de la constitución con el de supremacía. Dichos principios se encuentran íntimamente correlacionados. Como ya se había anticipado anteriormente, la inviolabilidad constitucional es la imposibilidad jurídica de que sea desconocida, cambiada o sustituida por fuerzas que no emanen del poder constituyente o por grupos o personas que no expresen la voluntad mayoritaria del pueblo.[12] En este mismo tenor encontramos el criterio del maestro Felipe Tena Ramírez, el cual apunta que “la supremacía de la Constitución presupone dos condiciones: el poder constituyente es distinto de los poderes constituidos, la Constitución es rígida y escrita”.[13] A lo largo de su obra, Tena Ramírez identifica a la supremacía constitucional como un representante positivo del poder constituyente frente a los poderes que éste ha constituido y cualquier otro que no emane de ella, por eso la no trasgresión ni desconocimiento de la misma por su primacía.

III. La Defensa de la Constitución

Una vez identificados los principios constitucionales que engloba la Constitución y sobre todo el principio de supremacía, es necesario atender a cuestiones sobre el mantenimiento, ya sea preventivo o correctivo de la misma. En ese tenor, la defensa de la constitución busca consolidar dos principios constitucionales básicos: por un lado, dar plena vigencia al principio de supremacía constitucional; por otro, dar plena eficacia al principio de

[11] Con relación al último punto, cabe destacar que algunos autores señalan que la redacción del artículo 133, es tautológica, esto debido a que las normas constitucionales, por definición, constituyen el fundamento último de todo sistema jurídico, al respecto véase Baltazar Robles, Germán Eduardo, *Controversia Constitucional y Acción de Inconstitucionalidad*, México, Ángel Editor, 2002, p. 29.

[12] Burgoa, Ignacio, *op. cit.* nota 6, p. 386.

[13] Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano,* 27ª ed., México, Porrúa, 1993, p.12.

inviolabilidad de la constitución.[14] Dichos principios mantienen, de cierta forma, el *status quo* de la misma, proporcionan certeza jurídica y garantizan, en una primera instancia, el actuar en la vida jurídica de un país. Por un lado, "nada por encima de la Constitución" y por otro "la imposibilidad de su desconocimiento", existiendo para ambos casos mecanismos previamente establecidos por la misma Carta Fundamental.

Ahora bien, podemos mencionar que la defensa de la Constitución se da en dos momentos: Un momento previo, en el cual se inculca y busca la no trasgresión de los principios contenidos en ella, basándose en un aspecto moral y ético que incumbe a todos los individuos integrantes del Estado se parte de un principio de "respeto al contenido de las normas establecidas en el ordenamiento fundamental de un país", lo que constituye, como ya fue tratado anteriormente, la base del sentir de la sociedad, el actuar del gobierno y la amalgama de los elementos del Estado. El segundo momento es el aspecto posterior a la violación de la constitución, una vez que se ha trasgredido está es necesario subsanar todas aquellas repercusiones que se ocasionaron producto de su desconocimiento.

En términos de Héctor Fix-Zamudio, la defensa de la Constitución está integrada por:

> … todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido tanto para conservar la normatividad constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y, lo que es más importante, lograr el desarrollo y la evolución de las propias disposiciones constitucionales en un doble sentido: desde el punto de vista de la Constitución formal, a fin de lograr su paulatina adaptación a los cambios de la realidad político-social, y desde la perspectiva de la Constitución real, su transformación de acuerdo con las normas programáticas de la propia carta fundamental.[15]

Una vez abordado el concepto de la defensa de la Constitución, es menester distinguir algunos términos que suelen ser manejados indistintamente cuando se habla de este tema. La defensa se subdivide en dos grandes bloques: la *Protección de la Constitución*, por un lado, y la *Justicia Constitucional* o *Jurisdicción Constitucional,* por otro. Reiteramos que la

[14] Uribe Arzate, Enrique, *op. cit.,* nota 2, p. 136.

[15] Fix Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa, 2005, p. 10.

defensa de la constitución está integrada por todos los métodos, mecanismos y demás instrumentos establecidos para preservar las normas fundamentales y mantener su vigencia por lo que en un principio tienen un carácter eminentemente preventivo o preservativo, pero también establece la forma en la que correctivamente se reparará la violación.

1. Protección Constitucional

Como un primer concepto de la defensa constitucional encontramos la "protección constitucional", la cual está integrada por todos aquellos "mecanismos" e instrumentos políticos, económicos, sociales y de técnica jurídica, incorporados en la Carta Fundamental con el propósito de limitar el actuar de las personas que detentan el poder bajo el sometimiento de los principios consagrados en la propia constitución. Consideraremos nosotros dentro de este rubro a todo aquello que es para la defensa de la constitución, como "*mecanismo de protección constitucional".*[16]

En primer lugar encontramos la protección política, misma que se identifica con la división tripartita clásica de poderes.[17] Específicamente para el caso mexicano, hablamos de ella en tres sentidos fundamentales, de acuerdo a la distinción que hace el distinguido tratadista Manuel García Pelayo:[18] por un lado, la división horizontal, en cuanto los poderes clásicos constituidos, ejecutivo, legislativo y judicial; por otra parte la división vertical, que es lo referente a las esferas o niveles de actuación en el Estado Mexicano, federal, estatal y municipal, y por último, la temporalidad, supeditada a que los titulares de dichos órganos de poder no permanezcan indefinidamente en sus cargos.

Con relación a la defensa de los factores sociales, ésta se integra por todos los grupos sociales que participan en la toma de decisiones. Dicha toma

---

[16] *Cfr*. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado,* 7ª ed., México, Porrúa, pp. 185 y ss.

[17] Es menester dejar claro que esta división clásica se ha modificado y no es necesariamente la misma que se ha propuesto fundamentalmente desde el siglo XVIII. Sin embargo, para los fines de este estudio haremos mención de dicha división a reserva de que en lo posterior se haga alguna aclaración.

[18] Citado por Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador *op. cit*. nota 16, pp.187 y ss.

de decisiones puede ser institucionalizada, siempre y cuando se cuenten con los instrumentos adecuados y procedimientos en ley, tal es el caso de las democracias participativas. De igual forma, se engloba en este rubro el concepto de "factores reales de poder", desde la perspectiva de Ferdinand Lassalle o de poder o poder tribunicio, en términos de Maurice Duverger,[19] los cuales, sin estar institucionalizados, influyen directamente en las decisiones que se llevan a cabo en el país.

Los "recursos económicos" como medio de protección constitucional, son todos aquellos que se reconocen como parte del "derecho económico",[20] y son, en esencia, aquellos medios, frenos o controles financieros aprobados en ley. Tal es el caso del presupuesto de egresos y el de ingresos, la fiscalización, la aprobación para la adquisición de deuda, entre otros.

Por último, encontramos la "técnica jurídica", mecanismo que no necesariamente se refiere específicamente a los instrumentos e instituciones jurídicas consagradas en la Constitución.[21] También puede referirse a procedimientos y recursos consagrados en principios constitucionales, que operan de facto y que de manera indirecta se insertan para determinar la constante permanencia del texto constitucional. Entre estos encontramos el principio de supremacía constitucional y procedimiento dificultado de reforma constitucional.

2. Justicia Constitucional

La justicia constitucional se identifica normalmente con el control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes y actos. Requisito previo para la existencia de la jurisdiccionalidad es que exista una constitución escrita, como norma suprema que consagre los valores de la sociedad, e indefectiblemente que no se modifique por legislación orgánica o procesos

[19] Al respecto véase: Duverger, Maurice, *La monarquía republicana,* trad. de M. Cruells, Barcelona, Dopesa, 1974, pp. 184 y ss; Lassalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, México, Colofón S.A, 1996, pp. 11 y ss.

[20] Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador *op. cit*. nota 16, pp.195.

[21] Para este caso está la justicia constitucional que se verá en el siguiente apartado.

ordinarios. Esta cuestión establece una rigidez esencial para consolidar una seguridad jurídica constitucional.[22]

Ahora bien, los tribunales cuentan con el monopolio judicial, actúan de manera importante y son un requisito *sine qua non* para resolver aquellos conflictos. Este control además de jurídico debe ser *interórgano*, al resolver un órgano del estado una controversia se obliga a los distintos detentadores del poder a acatar la resolución de aquel; *objetivo*, materializado en normas, implicando un ordenamiento con medios, métodos, mecanismos y demás instrumentos perfectamente delimitados y establecidos, y; *necesario*, debe ser solicitado y generar un fallo.[23] De esta forma se garantiza el que las personas encargadas de resolver dichas controversias actuarán en el marco de la legalidad, la imparcialidad, con independencia y calificadas para pronunciarse.

Sin embargo, es conveniente no agotar la justicia constitucional solamente desde un punto de vista jurídico, ya que implica además principios y acciones que ayudarán de la misma forma a mantener inalterado el texto constitucional.[24]

A su vez, la justicia constitucional se subdivide en tres sectores, a saber: a) **la jurisdicción de la libertad**, son todos aquellos instrumentos de carácter procesal y procedimental que protegen los derechos fundamentales; b) **jurisdicción constitucional orgánica**, genera instituciones y procedimientos de control de constitucionalidad de las normas infraconstitucionales y de instituciones e instrumentos para resolver los conflictos de competencia entre diferentes órganos del Estado, y; c) **jurisdicción constitucional internacional**, se habla aquí, de que existen intereses compartidos dentro de la comunidad internacional, por lo cual se han consolidado esfuerzos para generar ordenamientos y sobre todo proteger a los individuos y los derechos

---

[22] Brewer-Carías, Allan R., *La Justicia Constitucional (procesos y procedimientos constitucionales),* México, Porrúa, 2007, pp. 48 y 49.

[23] Al respecto véase, Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución ,*2ª ed., Barcelona, Ariel, 1979, pp. 232-235 y 294 y ss; Noguera Alcalá, Humberto, "Tópicos sobre jurisdicción y tribunales constitucionales", *Revista de Derecho,* Valdivia, vol. XIV, julio 2003, pp. 43-63.

[24] Uribe Arzate, Enrique, *op. cit.,* nota 2, p. 136.

humanos por encima de los Estados-Nación.[25] Las concepciones anteriores sobre la justicia constitucional presuponen un carácter eminentemente jurídico, procesal y de procedimientos. Asimismo, reconoce que esta tarea es efectuada por órganos públicos, consolidando así una tarea monopólica del estado como gobierno.

Garantías Constitucionales

Otro gran logro de la reforma constitucional en derechos humanos de 2011 fue en este rubro. La acepción de garantías incluidas en la Constitución se agotaba como "garantías individuales" y en un principio eran concebidas de manera individual, equiparadas con los "derechos humanos", tal y como eran vistas desde la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Las garantías constitucionales o individuales se identificaban y confundían, porque el propio texto constitucional así lo especificaba, como los derechos mínimos consagrados en la parte dogmática de la Constitución que el Estado tiene que asegurar a los individuos que integran la población conforme a los artículos 1 al 29. Sin embargo, el nombre marcaba otra concepción, se debían entender cómo las instituciones jurídicas que "garantizan la protección" de los derechos reconocidos por el mismo Estado y consagrados en la Carta Fundamental.

Con dicha reforma, el criterio anterior fue superado. Actualmente a los derechos consagrados en las cartas fundamentales de los países se les conoce, en su mayoría, como "derechos humanos", o en algunos casos "derechos fundamentales". Las garantías no son vistas más como derechos únicos y aislados de manera individual, son vistas ya como los medios de respuesta a los que se puede acudir para evitar o subsanar el desconocimiento de la Constitución y que en general son todos los instrumentos de tutela con los

[25] Al respecto véanse entre otros: Cappelletti, Mauro, *La jurisdicción Constitucional de la libertad*, trad. de Fix Zamudio, Héctor, México, UNAM, pp.140 y ss.; Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona Salvador, *op. cit.* nota 16, pp. 213 y ss.; Noguera Alcalá, Humberto, *op cit.* nota 23, pp. 46 y ss.

que cuenta la misma carta fundamental para su no trasgresión y protección de los derechos fundamentales, son remedios jurídicos.[26]

Las garantías constitucionales como protección de la constitución están contempladas dentro de la Justicia Constitucional. Protegen la norma suprema, evitan su desconocimiento y generan, al igual que todo el sistema de defensa de la constitución, una afirmación al límite al poder del Estado. Razón y motivo por el cual se han creado procedimientos e instituciones para garantizar dicha limitación.[27]

En nuestra Constitución en un sentido amplio podemos encontrar, fundamentalmente, las siguientes garantías: Juicio de Amparo **(art. 103 y 107),** Habeas Corpus, Amparo social y Habeas Data **(Art. 6)**; Controversia Constitucional. **(art. 105 frac I)**; Acción de inconstitucionalidad **(art. 105 frac II)**; Juicio de Revisión Constitucional Electoral **(Art. 99 fracc. IV);** Juicio para la protección de los Derechos político-electorales del Ciudadano **(Art. 99 fracc. V)**; Medios de protección Constitucional no Jurisdiccionales, Comisión Nacional de Derechos Humanos; **(Art. 102 B),** Juicio Político. **(Art. 110),** Responsabilidad Patrimonial del Estado **(Art. 113)**, y Garantías constitucionales del Senado, como freno y contrapeso político **(Art. 76).**

IV. Justicia y Jurisdicción Constitucionales

Ya hemos hablado de Justicia Constitucional como parte integrante de la Defensa de la Constitución, de igual forma, es menester hablar sobre la jurisdicción constitucional en un sentido más formal, como parte integrante y fundamental de ambas.

Como se indicó anteriormente la jurisdicción constitucional es identificada con la justicia constitucional, pero recordemos que ésta es el género e integra a la jurisdicción constitucional. Asimismo, en ella se integran y engloban todos los procesos y procedimientos garantes de la Constitución,

[26] Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio del 2011.

[27] Véanse entre otros: Cappelletti, Mauro, "¿Renegar de Montesquieu, la expansión y la legitimidad de la justicia constitucional?" *Revista española de Derecho Constitucional,* 1986, No. 17, pp. 12-13; Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona Salvador, *op. cit.* nota 16, pp. 198 y ss.

como ya fue mencionado anteriormente, e integran las garantías constitucionales, también identificadas como medios de control de la Constitución, así como los procesos propios con los que cuentan dichas garantías. Explicado lo anterior, se requiere determinar cómo se procede para obtener la defensa de la constitución y lograr así resolver las diversas controversias terminológicas que se suscitan a partir de ello, específicamente sobre quién es el encargado de ver estas situaciones.

1. Definición de Jurisdicción

Para poder entrar de lleno a la materia sobre quién es el encargado de resolver las controversias y las violaciones a la Constitución, es necesario entender en un primer plano el concepto de jurisdicción, y en lo posterior determinar específicamente la jurisdicción constitucional, entendidas ambas como un monopolio del Estado como Gobierno.

El término se origina en el concepto “acción de decir derecho”, por su significado literal y etimológico, ***iurisdictio*** proveniente del latín y en consecuencia del Derecho Romano. La mayoría de las definiciones que se encuentran respecto al tópico en mención, convergen en un punto común: “es un monopolio del Estado”, facultad dada por su ***Ius Imperium***, entendida ésta como el poder que posee el Estado para hacer acatar o constreñir sus resoluciones o actos para resolver un conflicto.

¿Qué abarca esa facultad para decir derecho? Abarca un actuar en todos los órganos del Estado para llegar la resolución del conflicto. Esto es, dentro del *Ius imperium* se conjuntan factores jurídicos que involucran la actuación de todos los órganos del estado; en un primer momento, se formulan las relaciones jurídicas de derecho material a través de la normatividad legal, órgano legislativo; posteriormente, son expedidas por el órgano ejecutivo que de igual forma constituye relaciones de carácter material; por último, se

concretiza por medio del órgano judicial que resuelve controversias y aplica el derecho, estableciendo o restableciendo relaciones jurídicas.[28]

En conclusión, el *ius imperium*, que culmina en la jurisdicción, es una tarea conjunta y vinculante de los órganos de gobierno. En dicha facultad, es principalmente un órgano jurisdiccional el que determina el derecho aplicable en el territorio. Esta "facultad de decir el derecho" va encaminada a un objetivo que probablemente le da la fuerza vinculante a lo que dice, característica común en las definiciones de los tratadistas, "dar efectividad a la leyes por existir una controversia, y buscar resolver la misma, mediante un proceso con formalidades establecidas, emitiendo una resolución y que ésta sea cumplida".

De lo anterior es útil la siguiente definición de jurisdicción: "función soberana del Estado, realizada a través de una serie de actos que están proyectados o encaminados a la solución de un litigio o controversia, mediante la aplicación de una ley general a ese caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo".[29]

Dicha facultad debe poseer en esencia tres características fundamentales, tal como lo ha identificado Maurice Duverger: un *poder de interpretación*, el cual da a los jueces la facultad de escoger el derecho para el caso concreto y aplicar dicha norma para dirimir la controversia, es decir, definir el derecho; *poder de decisión ejecutorio,* una vez determinadas las consecuencias de derecho se generan las obligaciones a todas las partes involucradas, con fuerza vinculante para los particulares así como para el propio Estado-Gobierno, para que este último haga cumplir la resolución de manera voluntaria, o en su caso con la fuerza y el poder del estado con las medidas de apremio que para ello sean necesarias; por último, *la facultad de cosa juzgada,* esta será sobre un acto o conflicto ya resuelto que genera consecuencias de pleno derecho de manera vinculante y coercitiva, dando certeza y seguridad jurídica sobre algo que ya ha sido dirimido. En este tenor,

---

[28] *Cfr.* Bonet Navarro, Ángel, *Escritos sobre la jurisdicción y su actividad,* Zaragoza, Institución Fernando el Católico, 1981, p. 58; Quiroga León, Aníbal, *Estudios de Derecho Procesal,* Lima, Idemsa, 2008, p. 67.

[29] Gómez Lara, Cipriano, *Teoría general del proceso,* 10ª ed., México, Oxford, 2005, p. 97.

la jurisdicción se refiere específicamente a la actividad por parte del estado para la aplicación de la ley, mediante una interpretación oficial de la misma.[30]

2. Jurisdicción Constitucional

Una vez abordado el tema sobre la jurisdicción, es apropiado ahora iniciar la vinculación con la Justicia Constitucional. La jurisdicción constitucional constará entonces de *la facultad con la que cuenta una persona u órgano específico del Estado para determinar la solución a una controversia, en este caso de carácter constitucional y específicamente sobre la adecuación de un acto con la misma Constitución*. Se busca en este caso determinar si un acto, ley, resolución o demás actos jurídicos se adecuan a las normas establecidas por la carta fundamental. El conflicto aquí versa sobre la materia misma de la Constitución y con todo aquello que rige en el territorio determinado en el que aplica y que pueda ser contrario a ella.

Histórica y formalmente hablando, la primera vertiente de jurisdicción constitucional la encontramos en el sistema Norteamericano. Su origen data del famoso caso *Marbury v. Madison,* resuelto por el juez John Marshall, ya que no se preveía originalmente en la recién creada Constitución Norteamericana de 1787.[31] Con esta resolución inicia la *Judicial Review* y con ello este tipo de jurisdicción constitucional, conocida como sistema norteamericano o control difuso de la constitución. Este sistema único con características especiales se desarrolla por vía incidental, esto es, el caso por el cual se determina la constitucionalidad es un proceso paralelo a otro caso totalmente dependiente de él; sus efectos son particulares y se aplican únicamente al caso en el que se resolverá la controversia; sus efectos son *inter partes,* los efectos de las resoluciones sólo son para los interesados.[32]

---

[30] Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6ª ed., Barcelona, Ariel, 1996, p. 221.

[31] Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, "El derecho procesal constitucional como disciplina jurídica autónoma", *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano,* Uruguay, Konrad Adenauer Stiftung, Tomo, I, 2006, pp. 353-375.

[32] Al respecto véanse, entre otros: Celotto, Alfonso, "La justicia constitucional en el mundo: formas y modelos", *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, núm.

La otra gran vertiente contraparte de aquel sistema de jurisdicción constitucional es el sistema concentrado. Este sistema surge con la publicación de la obra de Hans Kelsen *La garantía jurisdiccional de la constitución* (1928), en la cual se establecen las características esenciales del y la imperiosa necesidad de tener un solo ente encargado de la interpretación y defensa de la constitución a nivel jurisdiccional. Este segundo tipo de jurisdicción constitucional fue el de mayor impacto en el mundo, o por lo menos permeó con mayor importancia en Europa, y posteriormente en el resto del orbe. Con este sistema surgieron los tribunales constitucionales como hoy se conocen. Los primeros fueron creados en 1920, los tribunales constitucionales austriaco y checoslovaco, influencia directa de Kelsen. Para 1928 con la publicación del ya citado libro de Hans Kelsen titulado *Garantía Jurisdiccional de la Constitución o Justicia Constitucional* (1928), se reforzó la necesidad de dichos tribunales. Posteriormente, con los debates que surgirían entre Carl Schmitt y Hans Kelsen se complementarían algunas características fundamentales a este sistema. El primero argumentaba que el encargado de la defensa de la Constitución debía ser un órgano político, de lo contrario se generaría una *judicialización de la política* así como una *politización de la justicia*. Por otro lado, Kelsen partía de la idea de que la función política de la constitución es poner límites al poder, y por tanto es necesario confiar a un órgano diverso e independiente a cualquier autoridad.[33] Dichos debates fueron enriquecedores para establecer, sin importar el órgano de poder que lo realice, la necesidad de establecer un solo órgano encargado de la jurisdicción constitucional.

1, enero-junio 2004, pp. 3-14; García Belaunde, Domingo, "De la jurisdicción constitucional al Derecho Procesal Constitucional", *Separata del Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, España, núm 3, 1999, pp. 121- 155.

[33] Al respecto véase entre otros: Kelsen, Hans, *La Garantía Constitucional de la Constitución*, trad. Tamayo y Salmorán, Rolando, México, UNAM, 2001; Fix Zamudio, Héctor, *op. cit.* nota 15, pp. 5 y ss; Celotto, Alfonso, *op. cit,* nota 32, pp. 6 y ss; Highton, Elena I., "Sistemas concentrado y difuso de control de constitucionalidad", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *et al*., *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un Ius Constitutionale Commune en América Latina?*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2010, Tomo I, pp. 107-173.

3. Medios de Control de la Constitucionalidad

Hablar de un medio como “algo” que garantice la constitucionalidad de los actos y con ello leyes y otras conductas, significa el reconocer como “medio de control” de la constitución “a todas aquellas instituciones y demás formas de actuación jurídicas que permiten asegurar, de una manera u otra, que los sujetos de derecho de un sistema jurídico determinado ajusten su conducta a los principios, límites y disposiciones y principios constitucionales”.[34] Sin embargo, es necesario esclarecer en qué parte se distinguen de los “mecanismos de protección constitucional”.

Como ya se trató en el apartado sobre la división de la defensa de la Constitución, los mecanismos de protección engloban a todos aquellos factores que en general, sin ser jurídicos, delimitan y contribuyen a la permanencia y respeto de la Constitución. Nos referiremos entonces a los más significativos y que ya fueron abordados en el apartado sobre la “Protección Constitucional”.

Por su parte, como primera característica podemos mencionar que los medios de protección de la constitución están englobados en el rubro sobre la “justicia constitucional”. Nos referimos a ellos como los instrumentos jurídicos que se encargan del respeto y mantenimiento del orden constitucional. Estos medios pueden tener diferentes clasificaciones.

A. Medios Jurídicos y Medios No Jurídicos o mecanismos de protección

El presente apartado se encuentra probablemente dentro de la primera clasificación que deberíamos nombrar. Por un lado, como ya fue mencionado, debemos referimos entonces a todos los medios no jurídicos o mecanismos de protección constitucional que son los que integran el sector de la “Protección Constitucional”. Por otro lado, tenemos los medios jurídicos propiamente dichos, ejemplificados más ampliamente con las garantías constitucionales. Dichos mecanismos de protección o medios no jurídicos, que si bien es cierto

[34] *Cfr.* Baltazar Robles, Germán Eduardo, *op cit,* nota 11, p 30.

son reconocidos por el ordenamiento jurídico, carecen de juridicidad, en un sentido que no atañen directamente a la Ciencia del Derecho.[35]

Los medios jurídicos atañen directamente a la ciencia del derecho. Si quisiéramos identificar o asimilar estos, partiríamos en una primera instancia de todos los juicios y los instrumentos de tutela jurisdiccionales. Aun así encontraríamos otros que se asemejan más y concentran características comunes a todos los juicios, pero no tienen el carácter de jurisdicción.[36]

B. Medios Preventivos y Medios Correctivos

Los medios preventivos son todos aquellos instrumentos de control o fiscalización de la constitucionalidad de leyes que actúan antes de ocasionar la trasgresión a la Constitución. Este tipo de control es más palpable en el derecho comparado, caso italiano y portugués.[37]

En México podemos considerar que esta clasificación no existe a nivel de medio jurisdiccional o instrumento jurídico. Su mayor cercanía la encontramos dentro de las facultades del Senado del artículo 74 Constitucional, más ampliamente abordada dentro de los medios políticos de control de la constitucionalidad, para el caso de ambas cámaras. De igual forma los contrapesos políticos y sociales son útiles en estos casos.

Los medios correctivos, sucesivos o represivos, son aquellos que actúan de manera directa una vez trasgredido el ordenamiento constitucional, con el fin de reparar dicho daño efectuado por el acto o conducta.

C. Medios Jurisdiccionales y Medios No jurisdiccionales

[35] Entendida la Ciencia del Derecho en este caso como Derecho Procesal Constitucional, que como veremos más adelante es la que sistematiza estructura y define a dichos medios, Baltazar Robles Germán Eduardo, *op. cit,* nota 11, p. 38.

[36] Este tema se abordará con mayor amplitud a lo largo de este estudio.

[37] Para el caso italiano puede consultarse la Constitución Italiana en sus artículos 74, 123 http://www.ces.es/TR ESMED/docum/ita-cttn-esp.pdf; *Cfr.* Alegre Martínez, Miguel Ángel, *Justicia Constitucional y Control Previo,* León, Universidad de León, 1995, pp. 81 y ss.

Los medios jurisdiccionales conllevan un proceso, con una autoridad dirimente del conflicto, habiendo reglas y formalidades precisas y obligatorias de procedimiento, lo que genera un carácter coercitivo vinculante con las partes involucradas en el litigio. Por otra parte, los medios no jurisdiccionales, si bien investigan, emiten conclusiones y en algunos casos dan recomendaciones y en otros emiten multas a algunas sanciones, no tienen poderes coercitivos propios de la administración de justicia y del Poder Judicial.[38]

Los medios no jurisdiccionales conllevan un "procedimiento" distinto al proceso judicial o administrativo, no existe una vía procesal en el sentido de la Teoría del Proceso.

Algunos criterios han señalado que una característica fundamental de los medios no jurisdiccionales se encuentra en los temas que tratan. Esto es, mientras que los medios jurisdiccionales engloban la protección de todos los derechos, tanto los fundamentales como los de otra índole, los medios no jurisdiccionales se abocan a los derechos humanos. [39]

V. La ciencia del Derecho Procesal Constitucional como garantía de la Constitución

1. Concepto de Derecho Procesal Constitucional

Si hablamos del Derecho Procesal Constitucional como una disciplina debemos entender los procesos que están inmersos en él. Dicha disciplina es el conjunto de dos ramas del Derecho, por un lado el derecho procesal y por otro el derecho constitucional.

Cuando hablamos de la jurisdicción constitucional sentamos las bases sobre la defensa, control y estudio de los mecanismos y medios de protección de la constitución, así como el tema sobre quién era el defensor de la misma. Es necesario retomar ese punto, porque sobre el eje de la jurisdicción constitucional partirá el problema íntimamente relacionado de la conceptualización del Derecho Procesal Constitucional. Ahora, esta

[38] Rodríguez Cuadros, Manuel, "La protección cuasi jurisdiccional de los derechos humanos", *Debate defensorial. Revista de la defensoría del pueblo*, Lima, núm. 1, septiembre, 1998, pp. 33-54.

[39] *Cfr*. *Ibidem, pp. 35 y ss.*

sistematización es propia de una disciplina científica, la cual ya se había sentado desde los primeros esbozos sobre la competencia y protección de la constitución en el debate de Kelsen-Shmitt.

Siguiendo esta línea se podría pensar que se trata entonces de ver los procesos en la Constitución para entender la naturaleza de tan importante rama del derecho. Sin embargo, no se trata simplemente de estudiar los procesos inmersos en la Constitución para mantener y restablecer el orden constitucional, habrá que entender que dichos procesos conllevan precisiones doctrinales o principios básicos, los cuales son tomados en cuenta para partir de la idea de que es posible hablar de una ciencia formal y rama del derecho, el Derecho Procesal Constitucional. Dicha disciplina al igual que otras en materia procesal (civil, penal, fiscal, etcétera) buscan un mismo fin, dirimir una controversia, sólo que en este caso sobre la constitucionalidad.[40]

2. Distinción entre Derecho Procesal Constitucional y Derecho Constitucional Procesal

Ahora bien, surge un conflicto recurrente en lo que parecería un simple juego de palabras. En algunos casos, se ha llegado a dar igual tratamiento a los vocablos Derecho Procesal Constitucional y Derecho Constitucional Procesal. Sin embargo, existe una matizada diferenciación entre los mismos, punto que por no ser tema del presente estudio, sólo se mencionará de manera breve.

La diferencia esencial entre el Derecho Procesal Constitucional y el Derecho Constitucional Procesal radica en que el primero de ellos tiene como objeto esencial el análisis de las garantías constitucionales, es decir, los instrumentos procesales que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional. El segundo de ellos examina las instituciones procesales desde

[40] *Cfr*. Gómez Lara, Cipriano, "La teoría general del proceso y el derecho procesal constitucional", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (*coord*), *Derecho Procesal Constitucional,* México, Porrúa, 2003, pp. 363-372.

el ángulo y las perspectivas del derecho constitucional y eleva a rango constitucional aquellas categorías procesales de mayor importancia.[41]

El derecho procesal constitucional estudia las garantías constitucionales *per se*, analiza cuales son los instrumentos y mecanismos en general más efectivos para restablecer el orden constitucional y prevenir su desconocimiento. De igual forma, estudia las categorías procesales desde la perspectiva del derecho constitucional. Esto es, estudia las instituciones establecidas por la Constitución, integrándose por una jurisdicción para su aplicación; siendo así las garantías juridiciales, las garantías de las partes y las formalidades esenciales del procedimiento. Entendidas estas últimas como el conjunto de instrumentos establecidos por las normas constitucionales con el objeto de lograr la independencia y la imparcialidad del juzgador. [42]

El derecho procesal constitucional es para algunos juristas un derecho preponderantemente procesalista, ya que los elementos que lo integran como son el debido proceso, las garantías de las partes, las categorías de la jurisdicción, las garantías judiciales, entre otras, son elementos sin los cuales no se puede efectuar dicha actividad del Estado. Está impregnado de procesos que deben resolver conflictos de manera preponderante por ser de naturaleza constitucional al enfocarse en la protección de los derechos humanos como el elemento esencial de la misma disciplina.[43]

3. Distinción entre jurisdicción constitucional y Derecho Procesal Constitucional

Comúnmente la diferencia esencial entre jurisdicción constitucional y derecho procesal constitucional es: el Derecho Procesal tiene una naturaleza ambivalente, por un lado es una ciencia encargada de estructurar, analizar y

---

[41] Fix Zamudio, Héctor, "Breves Reflexiones sobre el concepto y contenido del Derecho Procesal Constitucional" en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (*coord*), *Derecho Procesal Constitucional,* México, Porrúa, 2003, pp. 273-274.

[42] Fix Zamudio, Héctor, *Justicia Constitucional, Ombudsman y derechos humanos*, 2ª ed, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2001, pp. 353 y ss.

[43] *Cfr*. Hitters, Juan Carlos, "El Derecho Procesal Constitucional" en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (*coord*), *Derecho Procesal Constitucional,* México, Porrúa, 2003, pp. 387-405.

sistematizar los instrumentos procesales de orden constitucional, encaminados a la protección, mantenimiento y restauración, en su caso, del orden constitucional; por otro lado, la jurisdicción constitucional es la materialización en la práctica de la defensa misma de la constitución. Es la actividad que realizan los órganos facultados del Estado.

La jurisdicción no es otra cosa que la defensa que se efectúa en un Estado sobre la norma fundamental y la constitucionalidad de los actos que se rigen y emanan de ella. Claramente se reafirma lo anterior en las diferentes denominaciones que se han hecho de la palabra en otros idiomas. Así, Cappelletti llega a referirse a jurisdicción constitucional en italiano como *giurisdiziones constituzionalle,* en francés *se* refiere a *justice constitutionelle*, y cuando habla del sistema norteamericano que opera para la protección de la constitución se refiere a ella como la facultad misma que tiene el poder judicial (*judicial review),* en los mismos términos que Kelsen llegó a referirse.

El Derecho Procesal Constitucional va más allá de la simple práctica de la defensa de la constitución. Identificaríamos ésta con la "Jurisprudencia Técnica" en los términos de Eduardo García Maynez.

4. El contenido del Derecho Procesal Constitucional: los medios jurisdiccionales y los medios no jurisdiccionales

Con relación al elemento determinante de la jurisdicción constitucional encontramos el criterio de Domingo García Belaunde,[44] de este criterio se puede partir para determinar la diferencia entre estos dos medios de defensa. Como punto importante para determinar la jurisdiccionalidad de un órgano facultado encontramos: *1*) debe resolver una litis, y; *2*) el órgano debe tener la capacidad de resolver dicha controversia tener naturaleza jurisdiccional, siendo este competente, independiente e imparcial (garantías judiciales); *3*) la resolución tenga la naturaleza de cosa juzgada, y; *4*) debe estar establecido el medio adecuado con una acción y un proceso con las pretensiones de las

[44] Citado por Rodríguez Domínguez, Elvito A. "Derecho Procesal Constitucional. Precisiones conceptuales" en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (*coord*), *Derecho Procesal Constitucional,* México, Porrúa, 2003, pp. 487-498.

partes y la autoridad esté facultada para dirimir el conflicto de dicha naturaleza (garantías de las partes).[45]

Existirá jurisdicción constitucional entonces:

1) El órgano debe ser jurisdiccional, sea común o especializado, específicamente debe tener potestad para pronunciarse sobre asuntos constitucionales, la materia de fondo versará sobre la defensa de la Constitución.
2) La esencia de la litis debe versar sobre materia constitucional.
3) Los pronunciamientos deberán tener la autoridad de cosa juzgada. Facultad y potestad como autoridad para resolver sobre la controversia.

Ahora bien, tanto Niceto Alcalá Zamora y Domingo García Belaunde, entre otros, señalan que la verdadera esencia del contenido del Derecho Procesal Constitucional es la trilogía estructural del Derecho Procesal, acción, jurisdicción y proceso, considero que la característica *sine qua non* para dar el calificativo final es la materia constitucional que se aborde en la litis. Esto es, que el asunto trate específicamente de esta materia por tribunales especializados para resolver y pronunciarse un contenido fundamental o derechos humanos, ya que en todo caso muchas veces se pueden excusar de conocer del mismo tema por haberse dejado a determinados órganos una materia tan importante.

VI. Definición, estructuración y concepción de un auténtico Medio de protección constitucional

1. Naturaleza Jurídica

Como fue abordado anteriormente entendimos en sentido genérico que existían mecanismos, como todos aquellos métodos, medios y demás formas, todas, que son idóneas para la permanencia y conservación de la supremacía

[45] De igual forma puede consultarse: García Belaunde, Domingo, *El Derecho Procesal Constitucional (antecedentes, concepto, contenido y perspectivas*), Trujillo, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional (Sección Peruana), 1998, pp. 18 y ss.

de la Constitución. Ahora bien, en esa tesitura, entenderemos a los medios como parte de esos mecanismos que encontramos dentro de la justicia constitucional.

Su naturaleza jurídica está dada directamente como parte del contenido del Derecho Procesal Constitucional. Son instrumentos de protección y salvaguarda de la ley fundamental en materia constitucional o de las mismas leyes, a manera de legalidad. En este último supuesto en cuanto a su apego a los parámetros y cánones establecidos por los principios inmersos y contenidos en la misma ley fundamental y sobre la forma en que actuaran y se desarrollaran.

En el aspecto que nos importa, debemos entender a los medios de protección constitucional que se encuentran ubicados como parte de los controles ajenos, mismos que a su vez forman parte del concepto de *checks and balances* (sistema de pesos y contra pesos) o tradicionalmente de la división de poderes.

Identificaremos a estos como los medios en contra posición de los demás sectores que integran a la justicia constitucional, por su carácter jurisdiccional, fundamentalmente.

2. Características específicas

Encontraremos que estos medios carecen estrictamente de una jurisdicción por lo que no pueden entrar en otros sectores. Sin embargo, esta característica no es la única que engloba a los medios. Podemos mencionar que son eficientes y eficaces para la protección de los derechos fundamentales, al menos en cuanto a la especialización y en la teoría del derecho fundamental de que se trate; carecen de jurisdicción, sus resoluciones no son vinculatorias; carecen de coercibilidad, facultad expresa para hacer cumplir sus resoluciones.

Se consideran, conforme a la división de los juristas Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, dentro del apartado de la “Justicia

Constitucional"[46]. En donde se encuentran los instrumentos protectores de los derechos fundamentales y con ello de la Constitución de carácter jurídico.

3. Comparativo con las formas jurisdiccionales en México

Es obvio que el primer elemento discrepante entre estos dos medios es la jurisdicción. Sin embargo, debemos determinar qué otros elementos son diferenciables, así como semejantes, y de igual forma, qué es lo que entraña realmente la falta de jurisdicción en unos.

A. Elementos Concurrentes

- Existe una controversia
- Es un monopolio del Estado, interpretación, defensa y aplicación de leyes por procedimientos establecidos conforme a la ley
- Existe la trasgresión o violación de la Constitución, violaciones graves a las normas establecidas en ella.

B. Elementos Discrepantes

Medios Jurisdiccionales	Medios No Jurisdiccionales
Existe una fuerza vinculante en las decisiones y/o resoluciones, para el cumplimiento de la misma.	No en todos los casos, pero su fuerza vinculante en sus decisiones, está dada en la potestad del trasgresor. Esto es, se deja a cuestiones de ética y moralidad del arbitrio de cada persona.
Culminan necesariamente en una sentencia.	Sus resoluciones son recomendaciones o multas. No hay sentencias.
Coacción y coerción para determinar la fuerza vinculante de sus decisiones,	Sus resoluciones pueden carecer de efectividad por no contar con los

[46] *Cfr*. Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona Salvador, *op cit* nota 16, pp. 198 y ss.

mediante las cuales es posible dar efectividad a sus resoluciones.	medios adecuados de coacción y coerción.
Versa sobre cualquier aspecto de la constitución o de legalidad, en cualquier materia.	La violación es sólo en materia de derechos humanos.
Son procesos Proceso, pasos consecuentemente uno del otro, establecidos para determinar un fin engloba procedimientos, sin embargo en estos se vincula un litigio, culminante en un juicio o sentencia. (Está más relacionado como el género del procedimiento)	Son procedimientos Procedimientos, pasos establecidos para concluir algo. (Está más relacionado como la especie del proceso)
Pueden ser medios correctivos o preventivos. Sobre las posibles violaciones o una vez afectado.	Sólo son medios correctivos. Aplican únicamente trasgredido el orden constitucional.
Las personas que resuelven los conflictos tienen la calidad de Jueces. Se resuelven controversias.	Al no llegar a una resolución-sentencia, no se resuelven controversias, las personas que determinan una resolución-recomendación, no son jueces.
Si bien hay especialización en cuanto a su conocimiento con generales. Jurisdicción propiamente dicho.	Son especializados y determinados sobre materias distintas. Son más bien por competencias.
Dirimen controversias al determinar cuestiones de fondo en los asuntos.	No dirimen ninguna controversia, la intervención de estos organismos no afecta en nada la controversia; no trasgrede el fondo del asunto.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

I. Antecedentes

1. Ámbito Internacional

Sin duda alguna esta institución, en sus diferentes denominaciones alrededor del mundo, ya sea como defensor del pueblo, defensor ciudadano, procurador parlamentario, comisionado del Congreso, *Ararteko* (en el caso del país Vasco) entre otras denominaciones; así como, otras diversas variantes y facetas, esto es, tanto en su forma parlamentaria, en su forma dependiente de del poder ejecutivo o en su integración híbrida, es muestra del verdadero interés en el reconocimiento de la calidad humana. Muestra de ello es la gran importancia que ha aportado a la defensa de la Constitución y específicamente a la de los derechos humanos, en la integridad de cada individuo. Concebido originalmente en Suecia, por la figura del *Ombudsman*, la cual significa "representante",[47] su evolución y variantes, son fundamentales en cualquier Estado de Derecho.

El origen de dicha institución se remonta al derecho sueco, con antecedentes remotos en aquel país escandinavo, desde el s. XVI con la figura del "Preboste de la Corona"; representante del rey para vigilar a los fiscales públicos, surge como un vigilante del actuar de la administración pública. Su labor era sencilla, buscaba eliminar formalismos, arbitrariedades y violaciones, en general de los funcionarios públicos y autoridades, cuestiones relacionadas con legalidad administrativa.

La versión parlamentaria del Ombudsman se introdujo por primera vez en un ordenamiento legal en Portugal con el nombre de *Provedor da Justiçia* en virtud del decreto–ley de 21 de abril de 1975, después constitucionalizado en el artículo 24 de la carta democrática de 25 de abril de 1976, y posteriormente regulado sin cambios en el artículo 23 de la misma Constitución reformada el 24 de septiembre de 1982. Posteriormente, se incorporó en la Constitución

[47] http://www.peacemakers.ca/publications/ADRdefinitions.html consultada el 20 de Junio de 2016.

española que entró en vigor en diciembre de 1978, cuyo artículo 54 instituyó la figura del defensor del pueblo como un comisionado de las Cortes Generales. "La consagración y la experiencia positiva de estas instituciones tutelares en los derechos de Portugal y España son importantes por su proximidad histórica y cultural con las legislaciones latinoamericanas".[48] La evidente influencia de España es la razón por la cual dicha figura se pudo instituir en América.

La funcionalidad del Ombudsman ha obligado a evolucionar dicha figura para solucionar diversos problemas, incluso en el país del que es originario. Es así, que actualmente en el país originario de esta institución existen numerosas especies de Ombudsman especializados por temas, áreas o específicos derechos a defender, por ejemplo en 1971 se creó la institución del *Ombudsman de los Consumidores*; en 1980, el *Ombudsman para la Igualdad de oportunidades*; 1986, se crea el *Ombudsman contra la Discriminación Étnica*; 1993, el *Ombudsman para los niños*; 2008, se crea el *Ombudsman contra la Discriminación*; y uno de los más novedosos es el *Ombudsman de la Prensa*, el que funciona como un sistema autodisciplinario de la prensa sueca.[49]

Por su parte en el ámbito latinoamericano, se comenzó el estudio de esta institución en la década de los 60's (Colombia, 1964, Venezuela 1967). Sin embargo, la primera reunión o evento latinoamericano de toral importancia, para generar doctrina al respecto, lo encontramos en el primer coloquio en Latinoamérica: "*Ombudsman en América Latina",* celebrado en Caracas en 1983, por conducto de la "Declaración de Caracas" surge el "Instituto Latinoamericano del Ombudsman".[50] El caso latinoamericano es de vital trascendencia, ya que la importancia que ha tomado esta institución ha permitido denunciar y sobre todo ser un verdadero garante de violaciones

---

[48] Fix-Zamudio, Héctor, *Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*, 2ª ed, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2001, pp. 403 y ss.; Ejemplo de Ombudsman parlametarizado: figura del Comisionado del Congreso, Argentina 1976. Electo por las dos cámaras y dependiente de este (Congreso), pero con autonomía funcional.

[49] Lindstedt, Anna, *El Ombudsman: 200 años al servicio del ciudadano. XVII aniversario*, Tlaxcala, Comisión Estatal de Derechos Humanos Tlaxcala, 2010.

[50] Fix-Zamudio, Héctor, *Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos, op. cit.* nota 48*,* pp. 407 y 408.

gravísimas a los derechos humanos más básicos de los ciudadanos, que ocurrieron en la gran mayoría durante la década de los noventa. Ha sido así, que juristas como Jorge Madrazo Cuellar y Xavier Markiegi, lo denominaron *Ombudsman Criollo*.

Las respuestas a tal diferencia entre el caso latinoamericano y, principalmente, el europeo se da por una sencilla explicación: Latinoamérica es una de las regiones con más desigualdad en el mundo, no sólo en un comparativo entre país y país, al interior de cada uno se pueden notar esas diferencias que han logrado segmentar a las sociedades. Esto sin duda incrementa la diferencia entre los problemas que tienen que enfrentar los *Ombudsmen* latinoamericanos.[51]

Por un lado, en la mayoría del mundo lo derechos que representa y defiende este "Defensor del Pueblo" son en su mayoría cuestiones administrativas, tanto en violaciones flagrantes, como en cuestiones burocráticas. A pesar de esto, existen ciertas características que se comparten con sus similares europeos. A continuación se enumeran las características que mantienen la institución del *Ombudsman* en América Latina:

1) Es designado por el poder legislativo.

2) Cuenta con independencia en el ejercicio de sus funciones.

3) Es realmente una especie de "Tribunal" permanente de Persuasión. Resoluciones, las cuales tienen una fuerza moral y ética considerable pero no existe forma eficiente coactiva de hacerlas cumplir.

4) Sus resoluciones no son vinculatorias.

Las diferencias sustantivas son las que han hecho que esta institución tome otro significado y vital importancia en el desarrollo de los países. De igual forma, y como ya se mencionó, estas diferencias son las que le han hecho ganarse el nombre de "Ombudsman Criollo", o mejor dicho "Ombudsman Latinoamericano". Algunas de las principales diferencias son:

[51] Merino, Beatriz, Protecting the People: The Latin American Approach to Ombudsmanship, publicado en http://www.theioi.org/es/publicaciones/documentos-de-la-conferencia-de-estocolmo-2009 consultada en febrero de 2015.

1) Su tarea sobre la educación y de difusión, promotor, de los derechos humanos, lo convierten en uno de los principales órganos del estado, difusor de los derechos fundamentales.

2) Ha servido para fortalecer los estados democráticos y el respeto al estado de derecho. Esto se observa notablemente por la naciente democracia de los noventas.

3) Ha ayudado a ampliar la cultura de la transparencia y acceso a la información, eliminando la enraizada "política de secrecía", producto de los regímenes autoritarios; ayudando así a la consolidación del Estado de Derecho y algunos sistemas democráticos.

4) En algunos casos ha servido para garantizar el adecuado desarrollo y legitimación de procesos electorales, para asegurar el derecho del voto.[52]

5) Como mediador, ha servido como puente de enlace para llegar a negociaciones entre la sociedad civil y la administración (vgr. En Bolivia ha servido para mediar conflictos entre los agricultores y el gobierno por las medidas de este último para regular algunos cultivos al margen de la ley; en Perú sirvió como mediador entre indígenas amozónicos y el gobierno por diversas reformas y conflictos de leyes que iban en contra de sus costumbres). En este caso actuó como una especie de conciliador.[53]

Con respecto a su intervención y sus facultades de actuación, podemos mencionar que el Ombudsman tiene tres criterios generalizados en los cuales puede actuar: uno como una prohibición más o menos absoluta de intervención con relación a resoluciones judiciales, Noruega, Dinamarca, entre otros; en un carácter administrativo, como vigilancia de la conducta de las autoridades administrativas, principal función y como ha sido en la mayoría de los países desde su origen, caso mexicano, y; en algunos países se le permite interponer algunas instancias judiciales, España. [54] En este último caso podemos mencionar ejemplos en el que no sólo actúan en instancias judiciales, ya que en algunas situaciones se les permite una coerción indirecta. Si bien sus

[52] *Idem*.

[53] *Idem*.

[54] Fix Zamudio, Héctor, "Algunas reflexiones sobre el Ombudsman y el Poder Judicial en México", en Comisión Nacional de Derechos Humanos, *El Ombudsman Judicial (perspectivas internacionales)*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993, pp. 157.

resoluciones son meras recomendaciones se les otorga la facultad de ejercer acción penal para acusar a funcionarios, así como para iniciar el juicio de amparo.

De manera generalizada, podemos enumerar algunas características que resultan, más o menos, tendientes en todas las figuras afines alrededor del mundo a esta figura:

1) Tienen independencia. Sus decisiones y actuar no están supeditados a ningún poder, ni ningún otro órgano o entidad gubernamental o de la sociedad civil. En este sentido sólo están supeditas a lo que normalmente les puede ser exigido por los valores o la sociedad misma, moralmente hablando.
2) Autonomía. Su organización y forma de funcionar es determinado al interior de ellos mismos. En el caso mexicano proviene directamente desde el nivel constitucional.
3) La designación de su titular es hecha, en su mayoría, por el Parlamento o Congreso. (a este respecto habrá que ver el caso Chiapaneco, caso que será tratado en el próximo capítulo). De igual forma en este punto su determinación en la gran mayoría atiende a situaciones complejas par su designación. No se puede dejar al simple arbitrio de una persona la decisión sobre quién ocupará dicho cargo.
4) Sus decisiones son de carácter no vinculatorio, no existen mecanismos efectivos convencionales coactivos para su cumplimiento.
5) Sus procedimientos carecen de formalismos pétreos y de toda solemnidad. Con esto se genera una agilidad en sus procedimientos, por la materia que tratan, son expeditos.
6) Tienen que rendir informes al Parlamento.
7) Sus titulares tienen una autoridad moral considerable entre la sociedad (*Autorictas*).
8) Es un órgano técnico. Sus actuaciones y decisiones no deben de ser de carácter político. Son puramente estudios perfectamente determinados sobre la violación, trasgresión de derechos fundamentales, sin importar los fines o razones por los cuales se hayan hecho éstas, al igual que a las personas que los sufrieron.

2. Caso Mexicano

La CNDH, originalmente creada como parte de la Secretaría de Gobernación, fue transformada en una "agencia descentralizada" por una reforma constitucional de 1992, que le otorgó personalidad jurídica propia.[55] La "Ley de la CNDH", aprobada ese mismo año, le otorgaba a la institución la posibilidad de diseñar sus propias reglas internas y administrar sus recursos (Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1998), con este logro se constitucionaliza a la Comisión, y además se crea el sistema no jurisdiccional de protección y defensa de los derechos humanos.[56]

A pesar de las modificaciones constitucionales, el presupuesto de la CNDH aún dependía del poder ejecutivo, y el presidente continuaba siendo la autoridad a cargo de la designación del presidente de la CNDH y de los miembros del consejo (aunque ahora las designaciones debían ser aprobadas por el Senado).[57]

Es adecuado mencionar que una de las primeras figuras a fines, y la cual sirvió de inspiración para el establecimiento de la CNDH, fue la figura de la

---

[55] Desde su creación como órgano no autónomo, hasta la fecha, como una figura consolidada y bien integrada, la CNDH ha contado con 5 presidentes: Jorge Carpizo McGregor fue presidente de la CNDH desde el 6 de junio de 1990 hasta el 4 de enero de 1993; Jorge Madrazo Cuéllar, desde el 14 de enero de 1993 hasta el 16 de noviembre de 1996; Mireille Roccatti, desde el 8 de enero de 1997 hasta el 13 de noviembre de 1999; José Luis Soberanes Fernández, del 16 de noviembre de 1999 al 15 de noviembre del 2009; Raúl Plascencia Villanueva, del 16 de noviembre de 2009 al 15 de noviembre de 2014, y actualmente Luis Raúl González Pérez. Por su parte, de manera interina lo han hecho: Jorge Madrazo del 5 al 13 de enero de 1993, Carlos Rodríguez, de junio a diciembre de 1994 y José Luis Ramos Rivera del 27 de noviembre de 1996 al 7 de enero de 1997, disponible en http://www.cndh.org.mx/Antecedentes consultado el 15 enero 2015.

[56] *Cfr*, Carpizo, Jorge, "¿Es acertada la probable transferencia de la función de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos?" en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, (*coords*.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, pp. 313-337; Madrazo Cuellar, Jorge, "El Ombudsman y los derechos humanos en México" *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núms. 201-202, mayo-agosto, 1995, tomo XLV, pp. 203-218.

[57] http://www.hrw.org/es/node/62435/section/3#_ftn2 consultada el 22 de junio de 2016.

Defensoría de los Derechos Universitarios, instaurada en la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM. Dicha figura fue establecida en 1985, durante la rectoría del doctor Jorge Carpizo. La versión universitaria de esta figura es propiamente dicho un *Ombudsman* de los derechos humanos en la UNAM (en este caso sobre los derechos universitarios de la comunidad integrante de la Universidad). Específicamente, sobre los derechos que posee la comunidad universitaria para defender y en su caso resolver problemas entre las autoridades, la comunidad académica y la comunidad estudiantil.[58] Sin embargo, otros antecedentes de la figura del Ombudsman en México los encontramos en: La Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos de Nuevo León, 1979; Procuraduría de Vecinos del Municipio de Colima, 1983; Procuraduría para la Defensa del Indígena del Estado de Oaxaca, 1986; Procuraduría Social de la Montaña, Guerrero, 1987; Procuraduría para la Defensa Ciudadana, Aguascalientes, 1988; Defensoría de los Derechos de los Vecinos, Querétaro, 1988; Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, 1989.[59] Sin duda alguna, todas las menciones anteriores son derivados de la figura pura del *Ombudsman*, productos de la vulnerabilidad de los derechos humanos, y en la mayoría de las diferentes figuras de defensa de ellos, se puede notar la especialización con la que ya se cuentan.

Las reformas referidas de 1992 complementaron el sistema de justicia constitucional mexicana, sin menoscabar, ni oponerse en lo más mínimo a los medios ya establecidos en la constitución y en el sistema jurídico mexicano. Al respecto, podemos decir que con 33 organismos encargados de la protección de derechos humanos, como integrantes del gobierno y en protección de las personas, el sistema no jurisdiccional de derechos humanos en México es uno de los más grandes a nivel internacional. Sin embargo, ello no necesariamente quiere decir que sea uno de los más eficientes, o mejores.

---

[58] Al respecto puede consultarse la página de internet http://www.ddu.unam.mx/DDU/QueEsDDU/QueEsLaDDU.htm.

[59] Al respecto véase: Madrazo Cuellar, Jorge, *op. cit.* nota 56, pp. 203-218; Venegas Álvarez, Sonia, *Origen y devenir del Ombudsman ¿Una institución encomiable?*, México, Porrúa, 1988, pp. 111 y ss.; Natarén Nandayapa, Carlos, *La defensa no jurisdiccional de los derechos fundamentales en México. Estudio del sistema nacional de organismos de protección de derechos humanos,* México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2005, pp. 83 y ss.

Llegó el año de 1999 y con ello una de las modificaciones más trascendentales para la institución. A pesar de que ya contaba con autonomía funcional o de gestión, para autodeterminar cuestiones patrimoniales, presupuestales menores y normativas, fue en septiembre de 1999 que se le otorgó la "autonomía constitucional"; una medida muy necesaria que ha sido de las mejores aportaciones a la institución mexicana. Dicha autonomía elevada a rango constitucional, respalda el actuar con el que se ha venido desenvolviendo el organismo, desde la forma de la designación de su titular y algunos de sus integrantes, hasta la desvinculación de sus resoluciones, con algún órgano o miembro del gobierno.[60] Desde la creación como organismo autónomo constitucional, el presupuesto de la CNDH, ha venido incrementándose año con año, convirtiéndola en una de las oficinas del *Ombudsman* que mayor presupuesto tiene a nivel América. Desde su creación, en 1992, en donde contaba con un presupuesto de 73 millones de pesos, hasta la actualidad en la cual recibe más de mil millones de pesos, es notorio el compromiso por el fortalecimiento de dicha institución. De igual forma, es una de las más robustas en cuanto al personal humano que trabaja en ella, más de mil personas.[61] Podemos tomar como ejemplo la Defensoría del Pueblo de Colombia.

A pesar de que el presupuesto de la CNDH se ha venido incrementando sostenidamente, ha dejado de ser la oficina del Ombudsman que mayor presupuesto se le designa. En 2006 la CNDH era la oficina que mayor presupuesto tenía en Latinoamérica, su presupuesto era de poco más de 708 millones de pesos (34 millones de dólares aproximadamente). Por su parte la

[60] Beneficios de la reforma de 1999 La CNDH ahora prepara su presupuesto e incorporado al presupuesto federal por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Para posteriormente pasar por el proceso normal de aprobación de presupuesto para el gasto público que se realiza cada año.

[61] Datos obtenidos en http://www.cndh.org.mx/Presupuesto_Asignado_Ejercido consultada el marzo de 2015; de igual forma se puede consultar http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/02_centro_de_estudios_de_finanzas_publicas/02_publicaciones/01_documentos; Magaloni Kerpel, Ana Laura y Mayer Serra, Carlos Elizondo, *Nuestros caros defensores de los derechos humanos: el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos 2010,* México, CIDE, 2010, Cuaderno de Debate, núm. 3, pp. 3 y ss.

oficina del Defensor del Pueblo Colombiano, la segunda con mayor presupuesto en ese mismo año, tuvo un financiamiento de 84 mil millones de pesos colombianos (37 millones de dólares aproximadamente). Para el año 2013, la CNDH dejó de ser la oficina del Ombudsman con mayor presupuesto. El presupuesto asignado fue de 1,300 millones de pesos mexicanos (100 millones de dólares aproximadamente); por su parte, el homólogo colombiano, recibió poco más de 315 mil millones de pesos colombianos (casi 160 millones de dólares). Con la reserva necesaria al analizar estas cifras debemos de considerar los aspectos y el entorno político y social que privan en cada uno de estos países.[62]

Por último, vale la pena señalar que una de las consolidaciones y atribuciones que se le otorgó a la CNDH fue en el año de 2006, por reforma constitucional, se le incorpora en el texto del artículo 105, fracción II, inciso g, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[63] para ser facultado con la acción de inconstitucional, contra leyes federales y locales y tratados internacionales que vayan en contra o vulneren los derechos humanos, contenidos en la Constitución.[64]

II. Naturaleza jurídica

Como primer punto, y basados en una descripción meramente legal, la CNDH es un organismo constitucional autónomo. Su característica fundamental está dada por la función primigenia que priva en él; la defensa de los derechos humanos. No existe una definición legal como tal de la CNDH, esta se desprende de un análisis de inferencia de la Constitución Política de los

[62] Información obtenida y consultada en febrero de 2015 en las siguientes páginas: http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/transparencia/9/2013_1.pdf; http://www.hrw.org/es/node/62435/section/3#_ftn1; http://www.defensoria.org.com/red/anexos/pdf/01/InformeoresupuestalEnero2013.pdf

[63] Art. 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de septiembre de 2006.

[64] Como dato adicional, se debe de interpretar actualmente el término Constitución con correspondencia a las reformas publicadas en junio de 2011.

Estados Unidos Mexicanos, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (LCNDH) y de su Ley Orgánica.

A la luz de dichas normatividades podemos definir a la CNDH como: *Un organismo constitucional con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio, el cual se encarga de la defensa, protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano. Dichos actos serán encaminados a evitar actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público* (art. 102 apartado B CPEUM, y art. 2 LCNDH). A su vez, en dichos artículos se encuentra contenida la parte fundamental de su naturaleza jurídica, "…formularán recomendaciones públicas no vinculatorias…" (art. 102, apartado B, párrafo segundo CPEUM).

Dicho órgano es el medio, por antonomasia, no jurisdiccional de defensa de los derechos humanos, por violaciones provenientes de los servidores públicos de la administración pública, con competencia para conocer sobre quejas en todo el territorio nacional.[65]

III. Estructura

La estructura básica está integrada por: un Presidente, titular de la institución, Ombudsman; un Consejo Consultivo; una Secretaría Ejecutiva; seis visitadurías generales, todos estos como órganos fundamentales de la CNDH. (art. 5 LCNDH) Además de los anteriores, podemos decir que cuenta con personal técnico y directivo destinado a contribuir al desarrollo correcto de su función.

Un aspecto importante sobre la CNDH es que innovó como el primer organismo de este tipo en el mundo en contar con un Consejo Consultivo. Si bien es cierto, la figura del *Ombudsman* no se vio afectada en su esencia, a partir de la creación de la CNDH en 1990, el titular de misma contaría con un grupo de personas que lo auxiliarían, sólo como referencia, para la toma de decisiones del titular del organismo. La esencia de este órgano de la CNDH es únicamente como respaldo del mismo, incluso como un apoyo moral para, en

[65] Las características no jurisdiccionales fueron abordadas en el capítulo anterior.

cierta medida, no hacer recaer todo el peso de la posible responsabilidad en una persona. El presidente de la Comisión no tiene la obligación de hacer caso al Consejo.

IV. Funciones

El objeto principal en sus actuaciones está dado por la materia fecunda que protege: los derechos humanos. Puede resultar tautológico ese concepto para la cuestión de definir o centrar lo que protege, ya que en el nombre de la misma Comisión se encuentran especificados. Concebida originalmente como parte de un sistema de protección para violaciones a derechos humanos provenientes de las autoridades, podemos decir que se han ido modificando los temas que abarca dicha expresión. Se pasó, y como un primer origen, en México, para tratar cuestiones de abuso en las funciones de los cuerpos policiacos. Posteriormente se retoma un poco el origen de la figura con asuntos relacionados con la materia administrativa, una simple vigilancia al orden administrativo, cuestiones de procedimiento, forma y meramente burocráticas. Posteriormente, se evidenciaron violaciones a los procedimientos y procesos penales.[66]

Actualmente existe una revaloración internacional y generalizada de los derechos fundamentales más básicos. Desde la segunda postguerra se ha incrementado con más fuerza la protección de dichos derechos. Principios y valores básicos han servido como protector a derechos como la vida o la libertad, los cuales fueron omitidos por parte de las fuerzas armadas y demás organizaciones policiales del país, obligando a la comisiones de derechos humanos, principalmente Latinoamérica, a centralizarse en esos aspectos.[67]

Todavía en los sentidos ya discutidos, podemos mencionar que del simple concepto de control de la administración pública que originalmente trató, fue ampliado para realizar una fuerte vigilancia de la no violación de los

[66] Al respecto puede consultarse Juárez Ocampo, Roberto, “Ombudsman Judicial”, *Revista Jurídica del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos*, Cuernavaca, Nueva Serie, Primera Época, núm. 1, enero-marzo 1995, pp. 66-69; Madrazo Cuellar, Jorge, *op. cit.* nota 56, p. 209.

[67] *Idem*.

derechos humanos por el Estado hacia los gobernados, y en lo posterior, para promocionar una verdadera cultura de derechos humanos, una educación y promoción de dichos derechos entre la población.[68]

Legalmente hablando, las facultades de la CNDH están contenidas en el artículo 5 de Ley de la Comisión de los Derechos Humanos. En este tenor, podría resultar amplia la cuestión sobre el término "defensa de los derechos humanos". Dicha acepción no sólo implica la cuestión de intervenir cuando flagrantemente exista una violación. Funciona, además, tanto como un método correctivo, como un método persuasivo para la prevención de posibles violaciones a derechos humanos. De igual forma, es un agente promotor de la cultura sobre la difusión de los derechos humanos, así como su protección y sobre todo respeto.

Como gestor fundamental de la protección de los derechos humanos, su principal actividad es investigar violaciones a los mismos, y de ahí generar resoluciones sobre lo que arrojen sus investigaciones, para en lo posterior emitir una resolución encaminada a generar, directamente, un criterio de corrección (subsanar la violación), e indirectamente una prevención como ejemplo de las arbitrariedades que se pudieran estar cometiendo (como mecanismo preventivo como paradigma para otras autoridades).

Sin embargo, a pesar de que su principal función es la protección, resaltan otras funciones interesantes en el rubro de protección de los derechos humanos. Dichas funciones son características que lo diferencian y le otorgan la calidad de *Ombudsman criollo*, e incluso como un organismo único dentro del rubro de los organismos latinoamericanos.[69]

Importantes todas para conjuntar una cultura de respeto y conocimiento de los derechos humanos, dentro de las mismas tienen facultades de

---

[68] Calix M., Miguel A., "El Ombudsman Nacional de los Países Bajos y el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras desde una perspectiva comparada", *Análisis comparativo de las instituciones el Ombudsman en América Latina y Holanda,* San José, Instituto Iberoamericano de Derechos Humanos, 2002, t. I, p. 254; Santistevan, Jorge y Vallarde, Leo, "El ombudsman como canal de acceso a la justicia" *Revista IIDH*, San José, 2001, vol. 32-33, pp. 35- 58.

[69] Véase Natarén Nandayapa, Carlos F. *op. cit.* nota 59, pp. 117 y ss; Calix M., Miguel A., *op cit.* nota 68, pp. 38 y ss.

promoción, capacitación y divulgación, la cual realiza por diversos programas (Artículo 6º LCNDH). Otras, que pueden hablar sobre su injerencia y podrían ser consideradas indirectas, son: la propuesta de celebración de tratados internacionales en materia de derechos humanos al Ejecutivo Federal; la propuesta de modificaciones, reformas legales, al Congreso de la Unión o a los Congresos legales, así como proponer modificaciones reglamentarias para otros temas como podrían ser trámites burocráticos, facultades todas, tomadas de sus símiles europeos.[70]

Las únicas limitantes son en materia electoral y judicial (art. 7 LCNDH), sin embargo, aunque formalmente actos u omisiones puedan ser de autoridades judiciales, puede acceder a quejas o inconformidades si materialmente son administrativas. Por su parte, en materia electoral, existen procedimientos constitucionales de tutela para la protección de dichos derechos.

Todas estas funciones de la CNDH resultan visibles, sobre todo cuando se hacen las comparaciones con sus símiles de otros continentes. Actualmente nos resulta difícil tener una concepción diferente a los que en sus funciones pondera dicha institución. No debemos dejar de considerar que la razón de todo esto es por la denominación que en la cultura mexicana se le dio a este Ombudsman, Comisión Nacional de Derechos Humanos. Nos resultaría absurdo pensar que dicho organismo no debe ocuparse de otra cosa que no sean los derechos fundamentales.

V. Efectos de sus resoluciones

Para iniciar el actuar de la CNDH y obtener una resolución es necesario iniciar una queja ante ella sobre la posible violación de un derecho fundamental, en término no mayor a un año.[71] Sin mencionar los acuerdos de no competencia, cuando la CNDH no puede iniciar la investigación, (*vgr*.

[70] *Cfr*. Castañeda, Mireya, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011, colección de Textos sobre Derechos Humanos, pp. 11 y ss.

[71] No extenderemos ni abarcaremos el procedimiento debido, para efectos de este estudio, única y exclusivamente se mencionarán las pautas más esenciales del mismo.

Materia electoral), las resoluciones finales sobre violaciones a derechos fundamentales pueden ser de dos tipos: acuerdos y recomendaciones.

Como primer punto, la CNDH busca desde un principio conseguir una conciliación o solución amistosa, ya que carece de jurisdicción para exigir que se acaten sus resoluciones. Esta solución amistosa muestra el carácter de la CNDH de no poder coaccionar a la autoridad correspondiente, pero prepondera en esta característica el provocar una solución inmediata al conflicto, siempre en la línea de absoluto respeto a los derechos humanos.[72]

Si no se logra durante todo el proceso de trámite de la queja una solución favorable y conciliatoria, se emite una recomendación, de tal forma que se llega a una resolución sin fuerza vinculante, pero apoyados en una fuerza moral, tanto de la persona que lo emite como de la persona que intentará acatar lo que dice la resolución. Las recomendaciones son sugerencias hacia una autoridad, hechas por el Ombudsman a nombre de la CNDH, sobre las medidas que se deben llevar acabo para restituir, de manera programática, a un agraviado en el goce de sus derechos fundamentales.[73]

Las características de las recomendaciones son documentos públicos por cuanto a su difusión de origen, es autónoma, no es obligatoria, y necesariamente están encaminados a tratar o señalar la violación de un derecho humano. Un argumento sobre la obligatoriedad de las recomendaciones está dado en la medida en que la CNDH es considerada como un órgano y no como un poder del Estado (Art. 46 de la LCNDH). Sin embargo, contiene *per se,* un costo moral, un costo político y una responsabilidad histórica. La fuerza moral de ésta radica en el elemento esencial que busca defender, el derecho fundamental. Los demás elementos forman parte de la *autorictas.*

> RECONOCIMIENTO DE INOCENCIA. VALOR DE LA RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. De conformidad con lo establecido en el artículo 46 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos, el valor de una recomendación de la comisión en cuestión, no es suficiente como para desvirtuar la validez jurídica de las pruebas que se aportaron en la causa

[72] En este supuesto se emite un acuerdo (artículo 36 LCNDH).

[73] *Cfr.* Morales Paulín, Carlos A., *Justicia Constitucional,* México, Porrúa, 2002, p. 189 y ss.

> penal federal y que se valoraron en las instancias correspondientes. Estas recomendaciones únicamente determinan la veracidad de su contenido y solamente se dará pauta a que las instituciones a quienes se encuentran dirigidas procedan a su conocimiento, lo que difiere desde luego de la actualización por prueba plena de los hechos denunciados por el recurrente, con el fin de anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia.[74]

VI. Reformas constitucionales de 2011 en materia de derechos humanos

Las reformas de 2011 en materia de derechos humanos y en el caso que ocupamos, a la CNDH, fueron pensadas para fortalecer a esta institución que, como se ha remarcado en párrafos anteriores, ha sido vital para enfrentar los problemas a violaciones graves que se presentan en nuestra sociedad, tal como lo indicó el dictamen de la Cámara de Diputados de diciembre de 2010, DD-XII-2010.[75] Los agregados a las facultades del Ombudsman siempre han sido en el mismo sentido, se busca evitar cargas excesivas de trabajo y dejar afuera el tratamiento de problemas que ya tienen otros métodos o vías de solución.[76]

La primera reforma fue una incorporación al párrafo segundo, del apartado B, del artículo constitucional que norma a dicho organismo.[77] Dicha reforma pretendía otorgar mayor fuerza a las recomendaciones de la CNDH. Anteriormente no existía sustento constitucional que obligara a los servidores públicos a responder ante una recomendación emitida por parte de la Comisión. Con la reforma se obliga a los servidores públicos a responder de manera pública y con argumentos sólidos sobre el porqué de la negativa a hacer caso a la recomendación de la CNDH; incluso, si lo requiere el Senado

[74] Tesis 1ª LXVLII/98, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t VII, diciembre de 1998, p. 344.

[75] Documento recuperado directamente de la página de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en: http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/PDFs/proceso%20legislativo%20derechos%20humanos.pdf#page=498 consultado el 15 de junio del 2015.

[76] García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez, Julieta, *La Reforma Constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, México, Porrúa, 2011, pp. 170.

[77] Reformas al artículo 102 Constitucional, publicadas en el Diario Oficial de la Federación 10 de junio de 2011.

de la República, se puede solicitar al funcionario que hizo caso omiso, comparecer ante el Senado, o en sus recesos ante la Comisión permanente, para explicar los motivos de su negativa.[78] Con este agregado se le reconoce el verdadero valor de las recomendaciones. A pesar de que continúan siendo no vinculantes, se valora el no ser ignoradas y menospreciadas.[79] He aquí la importancia sobre la promoción de las actividades de la CNDH, así como de la publicidad de sus recomendaciones y de las actividades de los demás órganos del poder público.

En cuanto a los efectos de sus resoluciones, en particular en cuanto a su competencia, la modificación más sustancial dentro de todo el grupo de reformas tuvo lugar al suprimirse la incompetencia de la CNDH para acceder a asuntos de naturaleza laboral. Se reconoció plenamente a los derechos laborales como derechos humanos. Permitiendo así que la CNDH actúe, en lo que en teoría apunta a tener una participación directa e injerencia de la materia laboral. A pesar de todo esto apunta correctamente el doctor Jorge Carpizo que realmente no se le está atribuyendo una nueva facultad a la CNDH: "si el asunto laboral es de carácter administrativo expedido por una autoridad, las comisiones poseen dicha facultad actualmente", por ejemplo, la negación de un registro sindical; si el asunto laboral "se encuentra en el conocimiento de una junta de conciliación y arbitraje o ya existe el laudo, entonces las comisiones son y continuarán siendo incompetentes, por tratarse de un asunto jurisdiccional".[80] Debemos entonces distinguir entre los asuntos de administrativos formalmente hablando y los asuntos laborales materialmente hablando.

Con la supresión de un párrafo al artículo 97 constitucional y la incorporación al artículo constitucional de la CNDH, se trasladó la facultad de investigación, o facultad indagatoria, que poseía la Suprema Corte a la Comisión Nacional. Dicha facultad desde su incorporación como atribución a la Corte, no fue bien vista por algunas personas, en las cuales se incluía a los mismos ministros de la Corte. La premura o forma en la que fue incorporada,

[78] Art. 102, apartado B, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[79] *Cfr*. García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez, Julieta, *op. cit*. nota 76, pp. 177.

[80] *Cfr*. Carpizo, Jorge, *op. cit*. nota 56, pp. 313 y ss.

se demuestra en que se dotó a la Corte de dicha facultad, pero nunca se estableció la norma programática correspondiente que estableciera los parámetros de cómo debía desarrollarse la misma. Fue así como la Corte emitió las pautas de cómo debía desarrollarse dicha facultad (Acuerdo General 16/2007)[81] a manera de reglamento. Dicha facultad para la Corte fue vista por muchas personas como un símil de las recomendaciones de la CNDH; se convirtió más en un escaparate de proyección política, que una auténtica medida de protección de derechos fundamentales. A pesar de lo anterior señalado, e incluso con las discusiones que hubieron con relación a que si ya era una facultad que poseía *per se* la CNDH, al trasladarse dichas modificaciones con la incorporación al art. 102, se introdujeron algunas peculiaridades. Como ejemplo podemos citar que se trata de una potestad o facultad y no de una obligación la investigación de violaciones graves, al respecto el párrafo agregado incluye la expresión "podrá investigar". De igual forma, ocurría con la Corte la posibilidad y no la obligación de realizar o no las violaciones graves solicitadas.[82] Es así que, junto con la fuerza no vinculante de los resultados de las investigaciones, así como la posibilidad fáctica de realizarlas o no, dicha facultad sirvió como proyección para algunos ministros, ya que sus resoluciones no tenían fuerza vinculante y podía señalar culpables y responsabilidades tangibles, sin que nada ocurriera al respecto. En este mismo sentido se podría desvirtuar para la CNDH, tal y como lo señala el doctor Jorge Carpizo.[83]

Por último, aunque no menos importante, con la incorporación del "Bloque de Constitucionalidad" se extiende a la CNDH la facultad para iniciar acciones de inconstitucionalidad, por cualquier tipo de ley, normas de carácter general o tratados internacionales que vulnere los derechos humanos, no sólo los consagrados en la Constitución (como anteriormente se tenía por la reforma de septiembre de 2006), sino además los consagrados en los tratados internacionales en materia de derechos humanos celebrados por México.

---

[81] Diario Oficial de la Federación 22 de agosto de 2007.

[82] García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez Julieta, *op cit*. nota 76, pp. 180 y ss.

[83] Carpizo, Jorge, *op. cit*. nota 56, p. 330 y ss.

En conjunto y resumen, las modificaciones efectuadas en materia de derechos humanos, así como las propias a la CNDH fortalecen a este organismo que ha venido trabajando loablemente durante los últimos años. Falta mucho por hacer, pero estos esfuerzos que se están resolviendo, son muestra de que se tiene en consideración al principal medio no jurisdiccional de protección a derechos fundamentales por el arduo trabajo emprendido desde 1990.

CAPÍTULO TERCERO
LAS COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS LOCALES

I. Evolución

La Constitución Federal ha servido como marco o punto de referencia para las legislaturas de los Estados. En ella se establecen tanto los parámetros mínimos que deben seguir las constituciones locales, fundamentalmente en materia de protección y reconocimiento de derechos humanos, así como los alcances y tendencias con relación a la forma, designación y estructuración orgánica. Lo anterior, claro está, sin cambiar la esencia que entraña la Constitución Federal en materia de forma de gobierno, filosofías de derechos humanos, sistema electoral, etcétera. De esta forma tomaremos como punto de partida para lograr un análisis comparado, el modelo Federal. Observando así las sutiles diferencias que existen entre las constituciones locales.

La materia de derechos humanos es el rubro que sin duda alguna tiene mayores particularidades entre cada uno de los estados. No en cuanto al catálogo y reconocimiento de los derechos humanos *per se,* sino en cuanto a la protección de los mismos. No es desconocido que las mayores aportaciones, desarrollo o evoluciones en materia de justicia constitucional provengan a nivel local.

Tal y como fue mencionado en el capítulo anterior, al igual que han sido identificados por algunos autores, los antecedentes remotos de la CNDH son observables en los diversos organismos que se desarrollaron en los estados. Es posible la evolución y desarrollo en las entidades federativas, por la facilidad con la que las constituciones locales pueden ser modificadas.

El debate durante las reformas en materia de derechos humanos de 2011 con relación al orden local, estaba encaminado a lograr las comisiones locales autónomas, a semejanza de la CNDH.[84] A partir de esta histórica fecha, las autoridades gubernamentales estaban obligadas, por lo menos en el papel, a reconocer y tutelar ampliamente la protección de los derechos humanos

[84] A pesar de que muchas comisiones locales ya contaban con las características del modelo federal.

como un valor universal de la sociedad. [85] Se buscaba ampliar la protección de los derechos humanos, por lo menos acorde a lo establecido en el orden federal. Dichas pretensiones giraban en torno a las presiones que se ejercería por los poderes, autoridades locales. Fue así que se optó por dotar a cada entidad federativa de una comisión autónoma, sin importar los verdaderos símiles que ya existían en algunos estados. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados por medio de las reformas de 2011, existen vestigios graves de que estos intentos han sido en vano. En algunos casos se han limitado y no implementado las reformas de manera adecuada, y peor aún, existen entidades federativas en las que las reformas federales pasaron totalmente desapercibidas.

Como fue comentado en el capítulo anterior, la reforma fue de gran ayuda para el fortalecimiento de esta institución en los Estados. No todas, a pesar de contar con el modelo federal, contaban con organismos autónomos, ni en su nombramiento, ni en su gestión patrimonial. Con la reforma se obligó a todos los estados de la república a otorgar dicha autonomía a sus comisiones de derechos humanos. Ya no era al simple arbitrio o capricho de los congresos locales y de los gobernadores la determinación y falta de autonomía de dichos organismos, se buscó otorgar un contrapeso claro para combatir las irregularidades que se cometían en al interior de la República. Sin embargo, sabemos que a pesar de los enormes esfuerzos que a nivel federal se presentaron, se continúan con las mismas actitudes sátrapas que se han incrementado en los Estados. Lo anterior, porque los gobiernos locales se han convertido en nichos de poder que ya no se reflejan de la misma manera a nivel federal, probablemente por los reflectores que se tienen actualmente.[86]

El control que ha existido en estos organismos, algunos desde sus inicios siguiendo los criterios de la CNDH y en otros casos parecidos, es notorio a nivel local. Los gobernadores han creado auténticos nichos de poder en las entidades federativas. Se ha consolidado una figura del ejecutivo excesivamente fuerte y controlador. En algunos casos son auténticos sátrapas

[85] Pardo Rebolledo, Jorge Mario, "La protección de los derechos humanos en México, valor universal y reto", *DFensor, Revista de derechos humanos*, México, núm. 2, año X, febrero de 2012, pp. 6-7.

[86] *Cfr*. García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez, Julieta, *op cit.* nota 76, pp. 172 y ss.

que prevalecen por encima de los otros poderes. La figura del Ombudsman no ha sido la excepción, y ha permanecido bajo el yugo de los gobernadores. Aun así, existen honrosamente comisiones que actúan con integridad y efectúan una labor extraordinaria en materia de defensa y protección de los derechos humanos. Sin embargo, existen algunas otras que se han visto sometidas a la presión de autoridades locales, y deben luchar contra eso. Aunado a esto, existe también la presión que genera la CNDH para obligar al correcto desarrollo de las actividades que deberían realizar. Lo anterior genera un sistema de Ombudsman débil, fracturado o inconsistente. Sería viable considerar el juego de niveles que se llega a efectuar, ya que la labor de la CNDH se puede ver entorpecida por las comisiones locales si estas no desarrollan el papel para el cual fueron creadas.

Sin embargo, a pesar de que la CNDH ha llegado a ejercer presión en los organismos locales, es necesario recordar que no es un superior jerárquico, es un coadyuvante. Apoya únicamente respetando su independencia y autonomía y actúa solamente a manera de especie de superior jerárquico, cuando se trata de inconformidades que se presenten con relación a la omisión por parte de alguna comisión local o sobre las recomendaciones de dichas instituciones.

II. Estructura

Sería imposible para este estudio realizar un análisis minucioso de las particularidades de cada una de las comisiones de derechos humanos locales que integran nuestro sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, 32 de ellas para ser precisos. Es así que se efectuará en este apartado un análisis a partir de las generalidades incluidas en las constituciones locales, fundamentalmente, y en algunos casos, sobre las leyes orgánicas locales de dichas instituciones.

Dentro de las incorporaciones en materia de Comisiones de Derechos humanos en los estados, encontramos a nivel constitucional local una diversidad de criterios. No existe un elemento unificador, aun teniendo como base la CPEUM.

Siguiendo como modelo básico el órgano federal, las comisiones locales han sido establecidas, en la mayoría de los estados, a la par de un marco generalizado.[87] La estructura básica de la CNDH es factor constante en todas, sin embargo, las divergencias que encontramos provienen del número de integrantes, así como la forma de la designación de los mismos. Es así que todas, sin excepción, cuentan con los mismos elementos fundamentales que integran a la Comisión Nacional: Presidente, Consejo Consultivo, Secretaría Técnica y visitadurías como órganos más importantes.

Las visitadurías son variables constantes por la integración multicultural que compone a nuestro país. En ese sentido, no es posible proponer condiciones iguales en todas las comisiones de México, lo mismo sucede con el catálogo de los derechos que componen el sistema de protección de derechos humanos; de igual forma, las garantías que existen en ellos difieren de entidad federativa a entidad federativa. No se puede garantizar los mismos derechos en condiciones tan diferentes aun en un mismo país.[88]

Sin embargo, las notoriedades y particularidades de estos se dan fundamentalmente en cuanto al consejo consultivo y su número de integrantes. Encontramos así que ciertas comisiones como la de los estados de Chiapas, Colima, Sinaloa y la de la Ciudad de México cuentan con el mayor número de integrantes en dicho consejo, diez miembros y siete para el caso de la Ciudad de México.

Como caso particular podemos mencionar el caso de Aguascalientes, donde los consejeros se eligen por insaculación, constitución local (art. 62, párrafo 8, fracción IV), y no pueden ser reelectos para el periodo inmediato.

III. Forma de elegir a sus integrantes

[87] Estrada, Alexei Julio, *El ombudsman en Colombia y en México, una perspectiva comparada,* México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, Serie Cuadernos Constitucionales México – Centroamérica, pp. 66 y ss.

[88] Juárez Pérez, Jesús, "La importancia de las comisiones de derechos humanos en México", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí*, San Luis Potosí, No. 24, Julio-Diciembre, 1994, pp. 98-141.

Las dos grandes reformas constitucionales hechas en el 2011 detonaron un factor importante para que los congresos locales efectuaran reformas de mejoras para sus organismos de protección de derechos humanos. El fin de estas reformas fue fortalecer dicha figura y actualizar, en algunos casos, su sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos.

Con relación al nombramiento de las comisiones de derechos humanos, encontramos un planteamiento muy característico. Las constituciones que analizamos son escuetas en este tema, en la mayoría de ellas sólo se limitan a mencionar muy someramente este órgano y la designación de su titular. Sobre la elección de sus integrantes, centrándonos en el titular o presidente y en los consejeros, los criterios en todas las constituciones son disímbolos. Un aspecto unificador que podríamos considerar como el único común denominador en la mayoría de ellas es que el congreso local elige a dichos integrantes de las comisiones en prácticamente todos los casos. No obstante lo anterior, la diversidad de situaciones impide efectuar un estudio capaz de establecer un parámetro generalizado sobre cómo opera la forma de elección de sus integrantes y sus peculiaridades.

La propuesta en el nombramiento del titular de una comisión de derechos humanos genera una independencia adecuada. Cuando un *Ombudsman* se muestra "excesivamente independiente" frente al gobernante, el resultado es la aparición de mayores obstáculos a su posible reelección;[89] o peor aún, represalias en contra de su persona o imagen.

Encontramos así los siguientes casos: comenzando con Aguascalientes, donde el presidente es electo por el voto de las 2/3 partes del Pleno del Congreso (art. 62, párrafo 8, fracción IV); Baja California elige el congreso por mayoría calificada de acuerdo a la Constitución local, en la Ley de la materia se especifica que será por el voto de las 2/3 de los miembros del Congreso (art. 26, fracción 29 de la Constitución local y art. 12 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California, respectivamente); en Baja California Sur es electo por el voto de la 2/3 partes de los integrantes de la

[89] Kompas, Anders (*coord*.) *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, Oficina del Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, Mundi-Prensa, 2003, p. 187.

legislatura en turno (art. 11, fracción III de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California Sur); en Campeche es nombrado por el voto de las 2/3 partes de los miembros presentes del Congreso para esa sesión (art. 9 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche); en el caso de Chiapas es electo por el voto de las 2/3 partes de los miembros presentes del Congreso para dicha sesión (art. 55, párrafo 7º de la Constitución Local); en Chihuahua es nombrado por el voto de las 2/3 partes de los miembros presentes de Congreso para la sesión correspondiente (art. 4º, párrafo 4º, inciso D, de la Constitución local); Coahuila lo nombra la mayoría de los miembros del Congreso del Estado (art. 195, párrafo tercero, numeral 4 de la Constitución local); Colima hace el nombramiento a partir del voto de las 2/3 partes de los integrantes de la legislatura en turno (art. 11 de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima); en la Ciudad de México lo nombra la Asamblea Legislativa por el voto de las 2/3 partes de sus integrantes (art. 9 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal); en el Estado de Durango es nombrado por el voto de las 2/3 partes de los diputados presentes para la sesión correspondiente (art. 12 Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Durango); en el Estado de México el presidente es electo por el voto de las 2/3 artes de los diputados presentes para esa sesión (art. 16, párrafos 5º y 6º, de la Constitución local); en Guanajuato lo propone el ejecutivo y lo designa el congreso por el voto de la mayoría simple de sus integrantes (art. 63, fracción XXI), sin embargo, si el Congreso rechaza la terna el Ejecutivo propone una nueva, de ser rechazada nuevamente, el Titular de la Comisión es designado directamente por el Gobernador del Estado (art. 77, fracción XII, Constitucional); en Gurrero, uno de los últimos estados en adecuarse al sistema nacional de derechos humanos, se elige por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso local (art. 112, Constitución del Estado de Guerrero); Hidalgo, 2/3 partes de los miembros presentes (art. 31 , Ley de Derechos Humanos del Estado de Guerrero); en Jalisco se elige por el voto de las 2/3 partes de los diputados presentes para la sesión de que se trate (art. 35, fracción XII, Constitución local); en Michoacán se elige por el voto de las 2/3 partes de los miembros presentes (art. 96, párrafo 5º, Constitución Local); en Morelos se elige por el voto de las 2/3 partes

de los miembros del Congreso (art. 23-B, Constitución local); en Nayarit se requiere el voto de las 2/3 partes de los miembros presentes del Congreso para esa sesión (art. 101, párrafos 4 y 5, Constitución local); en Nuevo León lo propone el gobernador (art. 85, fracción XX) y es electo por el Congreso local (art. 63, XXII, constitucional y art. 10 de la Ley que Crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos); el Defensor en Oaxaca se elige también por el voto de las 2/3 partes de los miembros que integran el Congreso, (art. 114, apartado A, párrafo tercero, constitucional); en Puebla son las organizaciones más representativas de la sociedad (universidades, asociaciones, etc.), quienes introducen una propuesta que será debatida y dictaminada por el voto de las 2/3 partes de los miembros presentes del Congreso para esa sesión (art. 8, fracción IV de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla); en Querétaro es electo por el voto de las 2/3 partes de los integrantes del congreso (art. 17, fracción IV, constitucional); en Quintana Roo se decide su elección por el voto de las 2/3 partes de los miembros presentes de la legislatura en turno (art. 75, fracción XLV y art. 94, párrafo 4º, constitucionales); en San Luis Potosí es electo por el voto de las 2/3 partes de los integrantes de la legislatura (art. 30, fracción VI, Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí); Sinaloa lo designa por el voto de las 2/3 partes de los miembros del congreso, (art. 77 bis, párrafo 6º, Constitución local); Sonora elige conforme a la votación de las 2/3 partes de los integrantes de la legislatura (art. 11 de la Ley que Crea la Comisión de Derechos Humanos); en Tabasco es electo por el voto de las 2/3 partes de los miembros presentes del Congreso (art. 4, párrafo octavo, Constitución local); Tamaulipas elige por el voto de las 2/3 partes de los miembros presentes del Congreso para dicha sesión (art. 19 Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas); en Tlaxcala es electo por el voto de las 2/3 partes de los integrantes del Congreso (art. 96, párrafo 5º, Constitución local); en Veracruz la designación corresponde al congreso por medio del voto de las 2/3 partes de sus integrantes (art. 67, fracción II, inciso a); en Yucatán lo designa el Congreso por el voto de las 2/3 partes de los miembros integrantes del congreso local (art. 30, fracción XXXII bis, constitucional). En Zacatecas no hay un procedimiento preciso ni en la constitución ni en la ley reglamentaria sobre la forma de elegir al titular de la comisión local.

Caso Guerrero

Como ejemplo de mención especial, podemos mencionar el caso particular, hasta la aparición de la Comisión de Derechos Humanos de Guerrero, de la "Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero". Hasta antes del 2014, la figura del *Ombudsman* era designada por el poder ejecutivo, y depende del titular del dicho poder. El titular del ejecutivo puede nombrar libre y unilateralmente al Ombudsman estatal, sustentándose en los artículos 76 bis y 74, fracción IX de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero; así como el artículo 14 de la ley orgánica de la administración pública estatal del Estado de Guerrero. Fue así que el siete de enero del 2014 en un decreto sin número el gobernador del estado de Guerrero nombró al titular del organismo encargado de la defensa de los derechos humanos en el Estado. Debido a ello se pronunció la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos (FMOPDH), denunciando a través de su presidente las arbitrariedades en la designación de manera unilateral por parte del gobernador de dicho estado, citando únicamente los artículos 74 fracción IX de la Constitución del estado de Guerrero y el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública de Guerrero.[90]

No obstante, el problema va más allá de los artículos citados por el Presidente de la FMOPDH. Tenemos que observar que el verdadero problema se encuentra en el artículo 76 bis de la Constitución guerrerense, dicho artículo es el equivalente al artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A la letra decía el artículo de la constitución local:

> ARTICULO 76 Bis.- Existirá una Comisión de Derechos Humanos dentro del Poder Ejecutivo para la defensa y promoción de las garantías constitucionales, **vinculada directamente a su Titular**. Una agencia del Ministerio Público estará radicada a esa Comisión, quien conocerá de toda violación a los Derechos Humanos que se presuma cometan servidores públicos locales.
> La Ley que cree y organice la Comisión garantizará su autonomía técnica; establecerá el procedimiento en materia de desaparición involuntaria de personas; regirá la prevención y castigo de la tortura cuando

[90] *Cfr*. http://www.federacionombudsman.mx/doc_fmopdh/fmopdh2014_01.pdf consultada el 10 de enero de 2015.

> presuntamente sean responsables los servidores a los que se refiere el párrafo anterior; definirá las prioridades para la protección de los Derechos entratándose (sic) de indígenas; internos en centros de readaptación social; menores de edad y mujeres de extrema ignorancia o pobreza; e incapaces; y reglamentará el recurso extraordinario de exhibición de personas.
> …
> **El Presidente de la Comisión será nombrado por el Poder Ejecutivo, pero ese nombramiento deberá ser aprobado por el Congreso. El Presidente será innamovible (sic) hasta su jubilación, y sólo podrá ser removido conforme al régimen de responsabilidades de los servidores públicos.**[91]

Los enunciados marcados en negritas son los verdaderamente graves, son los que trastocan sensible y considerablemente la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011. Se ha hecho caso omiso a las modificaciones Constitucionales a nivel federal y no se ha enmendado el asunto. Dicho asunto es tema de una acción de inconstitucionalidad o de una controversia constitucional en cuanto a la designación del *Ombudsman* del Estado de Guerrero. El cacicazgo y sobre todo la marginación social, producto de las condiciones económicas y sociales del Estado, han hecho que se acentúen las violaciones a los derechos humanos en la región.[92]

La solución para preservarla siempre ajena a la influencia de organismos y en general de todo interés, es la fundamentación a nivel constitucional de la autonomía plena de dicho organismo. Por tal motivo, la influencia que ejerce directamente un órgano representado por una sola persona es considerable. No existe una auténtica actuación independiente si es elegido por el ejecutivo. No podemos dejar de pensar que las graves violaciones a derechos humanos ocurridas últimamente en el Estado de Guerrero se han acentuado más por lo que ocurría en la Comisión local.

IV. Funciones

[91] La Constitución del Estado Libre y Soberana del Estado de Guerrero fue consultada directamente en el a página del Congreso del Estado el día 11 de enero de 2015, los marcados en negritas son anotaciones personales, al respecto véase: http://congresogro.gob.mx/index.php/constitucion

[92] *Cfr*. Ramírez, Gloria (*coord*.) *Ombudsman y sociedad civil; retos y propuestas*, México, Academia Mexicana de Derechos Humanos Vigía Ciudadano del Ombudsman, 2007, pp. 27 y ss.

No debemos agotar y encasillar las recomendaciones emitidas por las comisiones de derechos humanos como si éstas fueran la única tarea que efectúan. La difusión de los derechos humanos es una parte fundamental en las funciones que realizan las comisiones de derechos humanos en nuestro país. Dicha difusión actúa como una medida preventiva de violaciones de derechos humanos. La cultura de la prevención es primordial, de tal modo que no debemos agotar las funciones de las comisiones en recomendaciones y ya. Habrá que buscar, incluso, la promoción de campañas, que aparentemente no tengan relación con las comisiones. Tal es el caso que se proponía en el segundo encuentro regional entre la CNDH, las comisiones locales y algunas organizaciones no gubernamentales. Ahí se proponía no sólo la prevención de violaciones (y claro están, las recomendaciones), sino además la difusión de diversas campañas de salud para prevenir el VIH y no generar problemas de salud.[93]

Cuando existen atribuciones o funciones concurrentes entre órganos, dependencias, oficinas y demás entes o instituciones de gobierno, se puede observar claramente la complementación orgánica que existe en el orden público. Esto es, el gobierno trabaja como un todo orgánico e integral. Es así como observamos una función que tienen algunas comisiones locales, que es concurrente con el poder ejecutivo y sobre todo con el legislativo: la facultad de iniciativa de leyes. Son pocas las comisiones que cuentan con la facultad de iniciar, ni siquiera proponer, leyes en materia de derechos humanos. Tarea que consideramos loable y que debería generalizarse y haberse propuesto a nivel federal para ser instrumentado por todas las legislaturas de los estados. En ese rubro se encuentran facultadas a nivel constitucional local las comisiones de los estados de: Chiapas, art. 34, fracción IV; Estado de México, art. 51, fracción VI; Jalisco, art. 10, fracción IV, sobre propuestas de reformas legales; Tabasco, art. 4, párrafo 7º, y; Zacatecas, art. 60, fracción VII.

[93] *Cfr*. CNDH, *Relatoría del Segundo Encuentro Regional entre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las comisiones locales y las organizaciones no gubernamentales; Hacia un Diálogo Permanente*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2002, pp. 45 y ss.

V. Algunos aspectos comparados

No es fácil emprender una tarea comparativa para englobar o reducir aspectos sobre las comisiones de derechos humanos en los estados, precisar rasgos comunes a los órganos constitucionales autónomos es más un ejercicio de prospectiva que de identificación, una búsqueda más que un recuento. [94] Dicho lo anterior, podríamos darnos a la tarea de mencionar un sin número de características peculiares en cada estado. En algunos casos nos asombramos no sólo por la novedad, sino por las cuestiones permisivas para el desarrollo de los derechos humanos, que se establecen en las diversas normatividades. Es así que debemos ser sucintos en dicha tarea para no tornar tedioso ni agobiante el tema. A continuación se mencionarán algunos casos que, a criterio personal, consideré interesantes.

Un aspecto más que resalta sobre la gran diversidad de criterios en el mosaico que integra nuestro país, es referente a que cuatro entidades federativas de la república no permiten la reelección del titular de la comisión de derechos humanos. Los casos son: a) en Hidalgo no hay reelección del presidente, dura 5 años, art. 32 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo; b) en Oaxaca, el Defensor es designado por el voto de las 2/3 partes de los “miembros del Congreso”, dura en su encargo 7 años y no existe posibilidad de reelección.

En San Luis Potosí, a nivel reglamentario de la comisión local, en cuanto a la ley secundaria, es muchísimo más completa que muchas otras leyes. Se puede observar claramente la técnica legislativa aplicada a dicha ley, ya que combina no sólo aspectos técnicos, sino académicos y prácticos que otras leyes del mismo nivel no hacen. Sin embargo, la reforma en materia laboral no fue implementada por los legisladores, debido a que justifican la existencia de mecanismos efectivos de protección a los derechos en dicha materia, además de las materias que no puede conocer la Comisión: electoral y jurisdiccional.

---

[94] Caballero Ochoa, José Luis, “Los órganos constitucionales autónomos, más allá de la división de poderes”, *Jurídica, Anuario del Departamento de Derechos de la Universidad Iberoamericana*, México, núm. 30, 2000, pp. 153-173.

> Sobre este punto, queda claro que la misma no será competente tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales; la razón garantista de ello es que en cada una de esas jurisdicciones existen ya mecanismos de defensas efectivos, tanto de naturaleza administrativa, como de gestión, y hasta jurisdiccionales que permiten a los gobernados obtener justicia; por ello, se sigue preservando la norma de que al activarse la Comisión no se inhibe el derecho de acudir a otras instancias.[95]

En Jalisco se hace una pequeña distinción sobre los asuntos de naturaleza puramente administrativa, materialmente hablando, y los asuntos de naturaleza electoral y jurisdiccional, formalmente hablando. En este tenor la constitución permite conocer, por lo menos en el papel a la Comisión Local: *"Sólo podrá admitir o conocer de quejas contra actos u omisiones de autoridades locales judiciales y electorales, cuando éstos tengan carácter de trámite administrativo"*. (art. 10, fracción III, constitución local)

Caso Chiapas

Sin contar la realidad que ocurre al interior del estado, el caso chiapaneco es de mención especial. Por lo menos en el papel, el estado de Chiapas ha sido uno de los que más modificaciones y novedades ha sugerido e incorporado en materia de Ombudsman y con ello de protección en derechos humanos a nivel local. Anteriormente a las reformas de 2011, existía el Consejo Estatal de Derechos Humanos, cuya composición era *sui generis.*[96] Estaba integrado por 5 consejeros, elegidos de manera disímbola. Su estructura básica y como órgano superior se erigía por un Consejo General. Los miembros de dicho consejo eran elegidos 1 por el Congreso local, 1 por consulta popular, 1 por los rectores de las universidades públicas del Estado, 1 por las organizaciones no gubernamentales protectoras de derechos humanos y por último uno para representación de los pueblos indígenas. Esta forma de elección era novedosa y considerablemente representativa en el papel. Sin embargo, lo notable no era la elección de los consejeros, sino la elección del

[95] Al respecto puede consultarse la exposición de motivos en el sitio web del Congreso en la liga: http://148.235.65.21/LIX/documentos/leyes/44_Ly_Com_Est_ Derechos_Humanos.pdf.

[96] Al respecto véanse: http://sipaz.wordpress.com/2011/01/13/chiapas-creacion-del-consejo-estatal-de-derechos-humanos/; http://www.cuartopoder.mx/desaparece-consejo-estatal-de-derechos-humanos/

Presidente del Consejo Estatal, éste surgía de uno de los miembros del Consejo General votado por los integrantes del mismo, y duraba en su encargo dos años. Este órgano no contaba con autonomía constitucional. Con las reformas de 2011 se estableció la Comisión Estatal de Derechos Humanos, la cual está inspirada en el modelo federal.[97] Los argumentos en contra de este organismo eran notables y todos en el mismo sentido, al insistir en que rompería la esencia y la figura del *Ombudsma*n. "En rigor el Ombudsman es un órgano unipersonal, el que lo preside 'es' el Ombudsman".[98] Actualmente, el ombudsman chiapaneco tiene la facultad de iniciativa de ley en materia de derechos humanos.

VI. Fundamentación constitucional

Un aspecto distintivo en el rubro de las oficinas de los *"Ombudsmen"* locales, el cual es básico e incluso se obvia, es el relativo a su fundamento legal-constitucional. No todos los congresos han considerado dar el mismo trato a dicho defensor de derechos humanos. Encontramos así tres posibilidades al respecto: Como primer parámetro encontramos aquellas constituciones en las que se le ha dado un apartado exclusivamente para este órgano autónomo, como son; Colima, Título V, Capítulo IV, De la Defensa de los Derechos Humanos; Chiapas, Título VII, Capítulo III, De la Comisión Estatal de Derechos Humanos; Jalisco, Título I, Capítulo IV, De la Comisión Local de Derechos Humanos; Nayarit, Título V, Capitulo III, De la Defensa de los Derechos Humanos; Sinaloa, Título III, Capítulo III, Sección II Bis; Tabasco, Título I, Capítulo III De la Comisión Estatal de Derechos Humanos, y; Tamaulipas, Título VII, Capítulo II De la Comisión de Derechos Humanos. Otro aspecto que podemos también mencionar, son los casos de constituciones

[97] *Cfr*. arts. 25, 26 y 27 de la Ley del Consejo Estatal de Derechos Humanos del Estado de Chiapas; art. 36 del Reglamento Interior del Consejo Estatal del Estado de Chiapas, consultables en: http://www.consejeriajuridica.chiapas.gob.mx/marcojuridico/ley/default/Ley%20del%20Consejejo%20Estatal%20de%20los%20Derechos%20Hum%20Edo%20Chis%207Mzo2012.pdf y http://www.poderjudicialchiapas.gob.mx/forms/archivos/d9a5reglamentodelconsejoestatldelosderechoshumanosdelestadochiapas.pdf, respectivamente

[98] García Ramírez, Sergio, y Morales Sánchez Julieta, *op. cit*. nota 76, p. 174.

locales que lo incorporan dentro de apartados de organismos autónomos constitucionales, como son el caso de: Durango, Título V, Capítulo I De los Órganos Estatales Autónomos; Guerrero, Título Octavo, Órganos Autónomos del Estado; Michoacán, Título Tercero A, Capítulo I De los Organismos Autónomos, Sección II; Morelos, Título Segundo, Capítulo III De los Organismos Públicos Autónomos; Oaxaca, Título VI De los Organismos Autónomos; Querétaro, Título I, Capítulo V Órganos Autónomos; Tlaxcala, Título VIII, Capítulo II; Veracruz, Título IV, Capítulo VI De los Organismos Autónomos del Estado; Yucatán, Título VII, Capítulo II. Por último, un tercer criterio donde el fundamento constitucional de las comisiones de derechos humanos se encuentra en algún o algunos artículos dispersos de la constitución.[99]

Mención aparte a considerar son los estados de:

a) Campeche, su fundamento se encuentra inmerso dentro de las facultades del Congreso local, siendo muy somero al respecto y sin referir gran consideración sobre el mismo, artículo 54, fracción XIX.

b) Nuevo León, está inmerso en el capítulo correspondiente al poder ejecutivo, en el artículo relativo a los integrantes de la administración pública.

Por último, en el estado de Sonora, no se encuentra ningún fundamento a nivel constitucional. Se ha omitido las bases, e incluso la mención de dichos órganos de derechos humanos.

VII. Sobre su adecuada institucionalización en las constituciones locales

Más que ser un simple capricho, la "constitucionalización" del Ombudsman, es fundamental para el fortalecimiento del mismo. Recordemos que una de las partes integrantes de la constitución gira sobre la organización del estado. Tomado como parámetro esto debemos considerar a todos aquellos órganos de poder que integran el gobierno. El ombudsman es un órgano vigía que integra la administración y por tanto la fortaleza de la

[99] Aguascalientes, art. 62; Baja California, art. 7, apartado B; Baja California Sur, art. 85, apartado B; Chihuahua, art. 4; Guanajuato, art. 4; Estado de México, art. 16; Hidalgo, art. 9 bis; Nuevo León, art. 87; Puebla art. 142; Quintana Roo, art. 94; San Luis Potosí, art. 17; Sinaloa, art. 77 bis, y; Zacatecas art. 23.

institución no debe dejarse únicamente al simple arbitrio del legislador y en leyes secundarias.[100]

La autonomía constitucional de los organismos protectores de derechos humanos, en materia pública, estriba fundamentalmente en una plena independencia de los demás poderes. Sus características básicas incluyen, por un lado, su inalienable pertenencia al Estado como órganos públicos, y por otra parte, la ausencia de una supeditación a los demás poderes constituidos del Estado, prevista en el ordenamiento constitucional.[101]

Bajo ningún motivo la división de poderes, y con ello el actuar de los poderes públicos constituidos, se encuentra afectada por la creación de órganos constitucionales autónomos.[102] Se trata más bien de la institución y creación de un elemento evolutivo sobre la concepción tradicional de la teoría propuesta por Montesquieu. No son obstáculos, son complementos para una mejor interacción de los órganos de poder, así como su relación con la sociedad civil.

Los órganos constitucionales autónomos son aquellos inmediatos y fundamentales establecidos en la constitución y no están adscritos claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado.[103]

La importancia de la estipulación en la constitución de las comisiones de derechos humanos se centra en un aspecto de fundamentación, más que de simple mención. Como fundamento histórico desde su creación en Suecia, se

---

[100] Sobre las características del Ombudsman puede consultarse: Roward, Donald, *El Ombudsman*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973, pp. 39 y ss. El cual menciona que el Ombudsman debe: 1) Ser un funcionario independiente, establecido en la Constitución y que vigila la administración; 2) Ocuparse de quejas específicas contra injusticias o errores administrativos, y 3) Tener el poder de investigar, criticar y dar publicidad de las acciones administrativas.

[101] *Cfr*. Caballero Ochoa, José Luis, *op. cit*. nota 94, p. 56; Gil Rendón, Raymundo, "¿Qué son los órganos constitucionales autónomos?", *Derecho y Cultura*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 2, invierno 2000–2001, año 2001, pp. 11-15.

[102] Cárdenas Gracia, Jaime, "Justificación de los órganos constitucionales autónomos", *Derecho y Cultura*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 2, invierno 2000 – 2001, año 2001, pp. 17-18.

[103] García Roca, Javier F., citado por Cárdenas Gracia, Jaime, *Un constitución para la democracia*, 2ª ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, p. 244.

encontraba determinada a nivel constitucional. La Ley Suprema debe ser la que determine la forma de conflictos que puedan existir entre la sociedad y los poderes públicos constituidos. De ahí la importancia de que su fundamento se encuentre a nivel constitucional y así no se convierta en una simple mención que lo relegue a las leyes secundarias.[104]

De igual forma, sobre la instauración en la Constitución se puede observar una recomendación hecha por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (ACNUDH), en la cual se recomienda incorporar los procedimientos constitucionales de la elección de los titulares de los órganos constitucionales autónomos, así como todos los mecanismos de transparencias relacionados para la posible y adecuada propuesta de la sociedad civil de las personas propuestas al cargo.[105]

Cabe destacar que durante el análisis de las constituciones locales y sobre el tema de la reforma de 2011 en derechos humanos se encontró que a la fecha se ha dedicado más a implementar las reformas políticas y de transparencia de 2014, que terminar de adecuar las de derechos humanos y sobre las comisiones.

---

[104] *Cfr*. Roccatti, Mireille, "Comisión Nacional de Derechos Humanos: Reflexiones acerca de su funcionamiento, retos y perspectivas", *Revista de Administración Pública*, México, No. 97, abril 1998, pp. 116-117.

[105] Kompas, Anders (*coord*.) *op. cit*. nota 89, p. VII, al respecto véase la recomendación número 3, de "Alcance General", disponible en http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/8diagnosticocompleto.pdf fecha de consulta junio 2016.

Estado	Denominación	Fundamento Constitucional o legal	Reformas de 2011 sobre comisiones de derechos humanos	Observaciones y particularidades
Aguascalientes	Comisión Estatal de Derechos humanos del Estado de Aguascalientes	No cuenta con un apartado específico. Su fundamento está en el art. 62 de la Constitución Local.	Se ajusta bastante a la CPEUM, se han incorporado en su totalidad las reformas de 2011.	El Presidente es electo por las 2/3 partes de los "miembros presentes", dura cuatro años y puede ser reelecto por un periodo más. Por su parte, los consejeros: 5, duran 4 años y no pueden ser reelectos inmediatamente.
Baja California	Comisión Estatal de Derechos Humanos	Cuenta con un apartado B, especial en el Capítulo de "Los Derechos Humanos y sus garantías".	Se ajusta bastante a las reformas en materia de derechos humanos del 2011	El Presidente de la Comisión puede citar a autoridades administrativas por medio del Congreso Local.
Baja California Sur	Comisión Estatal de Derechos Humanos	No cuenta con un apartado especial. Su fundamento está en el art. 85 apartado B (en el mismo artículo se encuentra el Ministerio Público).	Se han incorporado algunas de las reformas.	En la constitución local no se mencionan elementos básicos en cuanto a su composición y elección de los miembros del órgano.
Campeche	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche	No cuenta con apartado ni artículo propio. Su fundamento se encuentra en el art. 54, fracción XIX, relativo a las facultades del Congreso del Estado.	Se han incorporado las reformas de 2011.	El artículo es muy somero y general, sobre cuestiones primordiales se tiene que acudir a la ley reglamentaria.
Chiapas	Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Chiapas	Cuenta con apartado propio: Título VII De La Procuraduría General De Justicia del Estado y de la Comisión Estatal De Derechos Humanos, Capítulo III De la Comisión Estatal de Derechos Humanos.	Se han incorporado las reformas de 2011 de manera adecuada.	Tiene la facultad de iniciativa de leyes en materia de DDHH.
Chihuahua	Comisión de Derechos Humanos de Chihuahua	No cuenta con apartado especial. Su fundamento está en el art. 4 de la constitución local.	Se han implementado las reformas de 2011.	

Ciudad de México	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	No tiene fundamento a nivel ley fundamental, Estatutos de Gobierno del Distrito Federal. Su fundamento está en la ley secundaria.	No se han incorporado las reformas de 2011 en la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, no hay muestra de las reformas.	A pesar de no contar con las reformas de 2011 la CDHDF es bastante parecida al modelo federal. Se continúa con la incompetencia en materia laboral.
Coahuila	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila	No cuenta con un apartado especial, se encuentra inmerso en el apartado sobre la Inviolabilidad de la Constitución.	Se han incorporado las reformas en derechos humanos del 2011.	
Colima	Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Colima	Cuenta con apartado propio, Título V, Capítulo IV, de la Protección y Defensa de los Derechos Humanos.	Se han incorporado las reformas de 2011.	
Durango	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango.	Su fundamento constitucional se encuentra en el apartado sobre los órganos estatales autónomos: Título V, Capítulo I.	Se han incorporado las reformas de 2011.	
Estado de México	Comisión de Derechos Humanos del Estado de México	Su Fundamento constitucional está en el artículo 16, es muy breve pero en lo general se ajusta a la CPEUM.	Se encuentran incorporadas las reformas de 2011.	Se le otorga expresamente la facultad de iniciativa de leyes a la Comisión (art. 51, fracción VI).
Guanajuato	Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato	Su fundamento se encuentra en el artículo 4.	Se han incorporado las reformas de 2011.	Forma de elección: propone el ejecutivo, y lo designa el congreso con la aprobación de la mitad (mayoría simple) de sus integrantes. Artículo 63 fracción XXI. Existe un supuesto en el que el Gobernador puede elegir al Ombudsman, esto ocurre si es rechazada por parte del Congreso local, la terna en dos ocasiones, artículo 77, fracción XII
Guerrero	Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero	Está en el apartado de los órganos autónomos.	Se han incorporado las reformas de 2011.	
Hidalgo	Comisión Estatal de los	No cuenta con un	Se han incorporado las	Constitucionalmente hablando, se menciona la

	Derechos Humanos de Hidalgo	apartado especial, pero si con un artículo propio. Su fundamento constitucional está en el art. 9 bis.	reformas. Se ajusta bastante al modelo federal.	competencia de la Comisión para resolver asuntos entre particulares si se trata de asuntos relacionados con discriminación. (art. 9 bis, primer párrafo).
Jalisco	Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco	Su fundamento se encuentre en el art. 10 de la constitución local (Título I, Capítulo IV de la Comisión Local de Derechos Humanos).	Se ajusta en cuanto a sus atribuciones y estructura a lo determinado por la CPEUM, incluso remite a la misma.	La constitución local determina a la Comisión la facultad para promover reformas a leyes estatales así como de práctica administrativa. (art.10, fracción IV).
Michoacán	Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Michoacán	Se encuentra en el apartado de los órganos Autónomos.	Se han incorporado las reformas de 2011. Se ajusta bastante al modelo federal.	Se elige por el congreso por las 2/3 partes de los miembros presentes, mediante consulta pública. Dura en su encargo 4 años y puede ser reelecto por una sola ocasión.
Morelos	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos	Está en el apartado de órganos autónomos. En general se adecúa a lo establecido por la CPEUM.	Se han incorporado las reformas, en lo general se adecua a lo establecido por el modelo federal.	Consejo consultivo: 6 miembros más el Presidente. Tanto consejeros como Presidente duran en su encargo 3 años; el Presidente puede ser reelecto una sola vez (Se eligen por las dos terceras partes de los “miembros del Congreso”).
Nayarit	“Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nayarit”, esta denominación de acuerdo al artículo 101. Constitución local (O “Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos” esta otra denominación es mencionada en diferentes artículos de la misma Constitución; falta de técnica legislativa)	Contienen un apartado especial: Título V, Capítulo III “De la Defensa de los derechos humanos”.	Se han incorporado adecuadamente las reformas en materia de derechos humanos del 2011.	Consejeros se eligen por el voto de las dos terceras partes de los “miembros presentes del Congreso”. Presidente dura en su encargo 5 años con posibilidad de reelección y se elige por en los mismos términos que los consejeros.
Nuevo León	Comisión Estatal de Derechos Humanos	No contiene un apartado especial, ni siquiera cuenta con un artículo determinado. Su fundamento se encuentra en Título V, “Del Poder	A pesar de no contar con un artículo específico, se ajusta en lo básico a la CPEUM con relación a las reformas de 2011. Aunque la mayor parte de las mismas se encuentran	En la Ley de la Comisión, se menciona a dicho ente con un organismo público descentralizado. (Art. 2 Ley que Crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos). Su designación es conjunta entre el Ejecutivo y el congreso, la Constitución local no menciona

		Ejecutivo". El artículo es referente a integrantes de la administración de pública, los cuales designa el titular del poder ejecutivo.	en leyes secundarias.	nada sobre la designación del titula, por su parte la ley se limita a referir a la designación, al igual que se hace para los Magistrados del Tribunal Superior del Estado.
Oaxaca	Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca	Su fundamento se encuentra en el Título VI, de los Organismos Autónomos, artículo 114, apartado A, se ajusta en lo general a lo establecido por la CPEUM.	No se han implementado las reformas de 2011. A pesar de adecuarse considerablemente en el papel al modelo federal, no hay indicio de las reformas.	Continúa como incompetencia la materia laboral para la Defensoría. (sin olvidar lo apuntes ya realizados en cuanto a atribuciones formales y atribuciones materiales, hechas con anterioridad). De igual forma, no se ha implementado la solicitud de comparecencia ante la negativa a acatar una recomendación de la Defensoría.
Puebla	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla.	No cuenta con un apartado especial. Su fundamento se encuentra en el art. 142.	No se han incorporado las reformas de 2011.	El artículo es muy somero y se continúa con la limitante en materia laboral, establecida por la constitución local. La elección del Presidente de la Comisión se deja en ley secundaria (Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla); sobre la elección: Se hace por del voto de las 2/3 partes de los "miembros presentes" (art. 8, fracción IV Ley CDHEP), la propuesta se hace por las organizaciones más representativas de la sociedad (Universidades, asociaciones etc. etc.) Duración, dura en su encargo tres años con la posibilidad de reelección. (Art. 8, fracción IV)
Querétaro	Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro. Aunque en la constitución se continúa mencionando a la Comisión de Derechos humanos del Estado de Querétaro (falta de técnica legislativa)	Sin contar propiamente dicho con un apartado exclusivo para este organismo, su fundamente se encuentra en el Capítulo V "Organismos autónomos", art. 33, apartado A, de la Constitución.	Es muy escueto, a nivel constitucional no están implementadas las reformas de DDHH 2011. Las reformas sobre la Defensoría de Derechos Humanos son de septiembre de 2013, reiterando, sin implementarse, las reformas de 2011.	El titular del organismo es electo por el voto de las 2/3 partes de los "integrantes del congreso" (art. 17 const. local). Dura 5 años y puede ser reelecto por otro periodo igual. Art. 33, apartado A, segundo párrafo.
Quintana Roo	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo	No cuenta con un apartado especial. Su fundamento se encuentra	A pesar de que las modificaciones se llevaron a acabo a penas el año pasado,	La última reforma de septiembre de se implementó la solicitud de comparecencia de funcionario Público que no acató una

		en el art. 94.	se ajusta en la totalidad a las reformas de 2011.	recomendación, art. 75 XLVI (esta se incorporó por reforma de 20 de julio de 2013 del periódico oficial del estado de Quintana Roo).
San Luis Potosí	Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí.	No cuenta con un apartado especial. Su fundamento se encuentra en el art. 17 Constitución Local.	La Constitución es muy escueta, no determina los aspectos básicos del Ombudsman, ya que no se adecua a la CPEUM. Lo demás lo relega a la norma secundaría. De igual forma, no se han efectuado las Reformas de 2011 a nivel constitucional local.	A pesar de no tener aspectos generales en l constitución local, la ley secundaria (Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí) es muchísimo más completa que muchas otras leyes. Se puede observar claramente la técnica legislativa aplicada a dicha ley, ya que combina no sólo aspectos técnicos, sino académicos y prácticos que otras leyes del mismo nivel no hacen.
Sinaloa	Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Sinaloa	Su fundamento se encuentra en el art. 77 Bis Constitución Local.	Se han incorporado las reformas de 2011. Y en general su contenido corresponde al texto federal.	Esta es la comisión que más conejeros incorpora en su Consejo Consultivo, son 10 consejeros que duran 2 años en su encargo, con posibilidad de reelección.
Sonora	Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sonora.	Su fundamento no se encuentra a nivel constitucional. Su fundamento se encuentra a nivel ley secundaria. La Ley no. 123 (Ley que Crea la Comisión de Derechos Humanos).	Se incorporaron las reformas de 2011, reiterando, a nivel legal, mas no a nivel constitucional.	El Presidente de la Comisión puede prescindir del Consejo Consultivo si este no está legalmente constituido (art. 6, párrafo segundo, Ley que Crea la Comisión de Derechos Humanos).
Tabasco	Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Tabasco	Cuenta con aparatado específico: Título I, Capítulo III De La Comisión Estatal de Derechos Humanos.	Se han incorporado las reformas de 2011, a pesar de haberse incorporado en septiembre de 2013.	Se le otorga la facultad de iniciativa de leyes a nivel constitucional (art. 4, párrafo 7º, constitución local). Por otro lado si está la facultad de comparecencia, solo que esta es a solicitud del congreso del Estado.
Tamaulipas	Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas	Su fundamento constitucional se encuentra en el Título VII, Capítulo II De La Comisión De Derechos Humanos.	Se han incorporado las reformas de 2011, y su modelo se ajusta bastante al federal.	A nivel constitucional no se menciona quien designa al titular de la Comisión. Se puntualiza sobre los Consejeros, pero se ha omitido la mención del titular de dicho órgano. La única mención hecha sobre al designación del titular, es en cuanto a su protesta, la cual la realiza el congreso (la protesta del cargo de presidente y miembros del Consejo la toma el congreso art. 58, fracción XXXVII.)

Tlaxcala	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala	Cuenta con un apartado especial, capítulo, en el apartado de órganos autónomos.	No se han incorporado las reformas de 2011. Aunque tiene algunos vestigios o aspectos de las mismas.	Las reformas en materia laboral no se encuentran incorporadas. Además, tiene una incompetencia más, que en las demás comisiones no se determina; en este caso la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tlaxcala es incompetente para conocer de asuntos de naturaleza de "fiscalización agrarios". Art. 96, párrafo 2º).
Veracruz	Comisión Estatal de Derechos Humanos.	Cuenta con aparatado especial a nivel constitucional: Título IV, capítulo V, De Los Organismos Autónomos Del Estado, art. 67, fracción II.	Las reformas en derechos humanos se incorporaron hasta el 2016.	
Yucatán	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán	Cuenta con apartado especial: Título VII De los Organismos Autónomos, Capítulo II De la Comisión Estatal de Derechos Humanos.	No se han incorporado las reformas de 2011.	
Zacatecas	Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas	Su fundamento constitucional está en el art. 23. Este artículo es muy somero, lo determina dentro de la Administración Pública como un órgano descentralizado.	No se han incorporado las reformas de 2011.	La Comisión Estatal de Derechos Humanos tiene la facultad de iniciativa de leyes (art. 60 fracción VII constitucional). El artículo del fundamento de la Comisión es muy somero, lo determina dentro de la Administración Pública como un órgano descentralizado. En la Ley se le otorga facultad a la Comisión para conocer de quejas de empresas donde el estado tenga participación *vgr*. JIAPAZ

CAPÍTULO CUARTO
OTROS MEDIOS DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL NO JURISDICCIONALES EN EL DERECHO MEXICANO

I. Generalidades

Los mecanismos que se comprenden en este apartado se encuentran en un régimen diferente, ya sea por tratarse de instituciones de creación reciente, por tener consideraciones únicas o por carecer de autonomía constitucional. De manera general, las características que los diferencian de los autónomos constitucionales son: a) se busca que su actuar sea totalmente independiente de los demás órganos de poder constituidos así como de fines partidistas y los factores reales de poder; b) más que sólo ser órganos de equilibrio y control constitucional, sopesan más en el control político; c) sus criterios de actuación no pasan por los intereses inmediatos del momento; d) Son órganos de defensa de la constitución y de la democracia; e) son generalmente técnicos de control, es decir, no deben guiarse por intereses partidistas y sobre todo coyunturales, toman decisiones con lo que se les presenta en el momento y sobre la situación individual.[106]

La creación de estos ha sido indispensable para dar cabida a la adecuada defensa de derechos humanos, principalmente a los pertenecientes a los de segunda, tercera y hasta de cuarta generación. Formando así instituciones muy específicas en cuanto a su materia. Sin embargo, la falta de autonomía constitucional puede hacer de ellos mecanismos protectores de la constitución inocuos, al menos en apariencia. [107] Aun así, algunos de ellos han realizado una labor loable y se han consolidado adecuadamente como

[106] *Cfr*. Cárdenas Gracia, Jaime, *Una constitucional para la democracia*, *op. cit*. nota 102, pp. 244 y 275.

[107] Como aclaración, la parte constitucional que resaltamos no está dada simplemente por la mención o por un fundamento aislado en la ley fundamental. Esta fundamentación, o propiamente dicho institucionalización, es más de corte garantista y amplio, con relación a eficacia y ejecución de sus resoluciones. El modelo perfecto para este caso son los órganos constitucionales autónomos.

coadyuvantes de los medios jurisdiccionales y de otros órganos autónomos constitucionales, en el papel de la defensa constitucional.

II. Procuradurías

La Real Academia Española de la Lengua define la palabra "Procurador", como: "m. y f. Persona que en virtud de poder o facultad de otra ejecuta en su nombre algo… m. y f. *Der.* Profesional del derecho que, en virtud de apoderamiento, ejerce ante juzgados y tribunales la representación procesal de cada parte".[108] Tomando los dos aspectos anteriores el *procurador es una persona que tiene el poder o facultad de ejecutar a nombre de otra representación legal, para la defensa de un derecho específico*.[109] En este sentido y para los fines que nos proponemos estudiar, el procurador tendrá la obligación de llevar acabo la defensa de un derecho humano para la protección de nuestros intereses y así la conservación del orden constitucional trasgredido.

Las principales procuradurías que podemos mencionar son: la Procuraduría Federal del Consumidor, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y la Procuraduría del Contribuyente. Otros organismos que por cuestión de espacio no estudiaremos a profundidad son las procuradurías de protección, órganos especializados de los Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia.[110]

1. Procuraduría Federal del Consumidor

[108] Diccionario de la lengua española (DRAE), 22ª, Real Academia Española, consultado en http://lema.rae.es/drae/?val=pro curadur%C3%ADa fecha 29 de enero de 2017.

[109] Hablar de procuradurías no significa reducir el dicho a las procuradurías de justicia. El papel que desempeñan estas, se encuentra en el ámbito jurisdiccional-administrativo.

[110] Debemos aclarar que no se abordan otras procuradurías como son las procuradurías de protección, que son órganos especializados de los Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia, ya que pertenecen al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y dependen de la Secretaría de Salud. Recuperado de http://sitios.dif.gob.mx/pdmf/las-pdmf/que-son-las-pdmf/ fecha de consulta 22 de marzo de 2017.

En 1976 se promulgó la ley Federal de Protección al Consumidor y con ello se crearía el organismo encargado de la defensa de los derechos e intereses relacionados con esta materia; la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO). El Fundamento constitucional de la tarea que desarrolla la PROFECO se encuentra en los párrafos 2º y 3º del artículo 28, aunque su mención no se expresa como tal en dichos apartados. Reglamentariamente hablando se rige por la Ley Federal de Protección al Consumidor (LFPC), así como por el Reglamento de dicha ley.[111]

En 1992 se expidió una nueva Ley Federal de Protección al Consumidor, la cual establece y liga derechos humanos que se involucran en la relación entre proveedores y personas. Dichos derechos son de vital importancia para la vida económica y social del país: la "vida, salud, educación, equidad, certeza y seguridad jurídica que se generan en dicha relación" son protegidos por la PROFECO, como autoridad (art. 1 y 20 LFPC). El incluir estos derechos en el texto del artículo 20 no fue un simple arbitrio del legislador. Las referencias directas fueron observadas en las Directrices para la Protección del Consumidor de la ONU el 16 de abril de 1985. A su vez, éstas sirvieron como base para el Código de Defensa del Consumidor de Brasil del 11 de septiembre de 1990. Estas leyes son las prácticamente las bases para la defensa del consumidor en nuestro país.[112] He ahí la importancia y la relación que juega dicho ente en la defensa de la constitución. Se desarrolla en un papel garantista de los derechos humanos.

A. Naturaleza jurídica

La PROFECO es un organismo descentralizado de servicio social y con patrimonio propios, desarrollando actividades de autoridad administrativa y personalidad jurídica propia, que realiza actos de carácter preventivo, contencioso y correctivo (art. 45 de la Ley Orgánica de la Administración

[111] Consultables en http://www.profeco.gob.mx/juridico/normateca/m_n ormativo.asp

[112] *Cfr*. Ovalle Favela, José, *Derechos del consumidor*, México, Cámara de Diputados, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, colección Nuestros Derechos, pp. 14 y ss.

Pública y 20 de la LFPC).[113] Su titular es designado directamente por el Presidente de la República (Art. 28 LFPC) y depende directamente de la Secretaría de Economía, quien funge como coordinador de dicho organismo descentralizado tal como se contempla en la página 13 del Manual de Organización General de la Secretaría de Economía.[114]

Las características de la naturaleza Jurídica de la PROFECO son:

a) Organismo descentralizado.- pertenece a la administración pública paraestatal. Fue establecido para promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora y se encuentra en la categoría de *Executive Ombudsman.*[115]

b) De servicio social.- sus acciones deben ocuparse en todo momento a buscar el bienestar colectivo.

c) Con funciones de autoridad.- tiene la facultad de establecer sanciones para hacer cumplir las disposiciones emitidas por ella y afecta directamente la esfera jurídica de las personas por medio de sus resoluciones.

d) Personalidad jurídica propia.- personalidad jurídica ajena a la administración pública centralizada, por ley, no depende de ninguna secretaría de estado.

e) Patrimonio propio.- cuenta con bienes así como con el presupuesto propio que se le asigne en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

---

[113] *Cfr*. Campa Cifrian, Roberto, "Procuraduría Federal del Consumidor", Revista de Administración Pública, México, no. 97, abril, 1998, pp. 95-108.

[114] Disponible en http://www.economia.gob.mx/files/manual_org_gral_se_dof_ 2013 _0722.pdf

[115] "Ombudsman Ejecutivo", dicha categoría no es otra cosa más que un funcionario, en este caso el Protector de los derechos humanos en materia del consumidor, que es dependiente directamente del poder ejecutivo, pertenece a la administración pública. Al respecto véase: Gil Rendón, Raymundo, "Aciertos y desaciertos de la reforma y adición al artículo 102-B de la Constitución", *Derecho y Cultura,* México, núm. 1, otoño, 2000, pp. 65-93, y; www.ombudsassociation.org/resources/frequently-asked-questions consultada el 28 de agosto de 2016.

f) Puede ser un sustituto de la jurisdicción.- La PROFECO puede actuar como un sustitutivo de la jurisdicción al contar con mecanismos de tutela procesal que permiten dicha figura autocompositiva.[116]

B. Estructura

Para el estudio de este apartado es necesario considerar como fundamentos legales, además de la Ley Federal de Protección al Consumidor, el Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor y el Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor. De igual forma, como advertencia, cabe apuntar que la estructura orgánica de la PROFECO es sumamente compleja.

Al igual que la forma de organización general de la administración pública, la PROFECO cuenta con unidades administrativas para su funcionamiento. De manera general, su composición se desprende del art. 4 del Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor, donde se menciona que la PROFECO cuenta con: a) una oficina del titular o Procurador, el cual es designado directamente por el Presidente de la República; b) tres subprocuraduría, Servicios, Verificación y Jurídica; c) tres coordinaciones generales, Educación y Divulgación, Planeación y Administración; d) diecinueve direcciones generales por cada materia de estudio que abarca la PROFECO, que se encargan de la tarea de vigilancia propiamente dicha de la Procuraduría, y; e) delegaciones y subdelegaciones, este rubro es para fines territoriales.

La Procuraduría se desconcentra en oficinas centrales, delegacionales y subdelegacionales para cubrir la totalidad del territorio nacional (art. 22 LFPC). Las delegaciones se ubican una en cada estado de la República Mexicana (art. 21 LFPC). Fundamentalmente se busca establecerlas en las ciudades-capital de cada estado o en las más importantes y con mayor flujo de comercio, que por cuestiones de importancia o comercialización merezcan una delegación (no necesariamente se requiere una por estado, el número y ubicación de esta puede varias y se relaciona más a zonas o áreas metropolitanas).

[116] *Cfr*. Sección tercera del Capítulo XII de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

C. Funciones

Las tareas que lleva acabo la PROFECO son todas de ellas relacionadas en el ámbito mercantil, excluidas aquellas que realicen las entidades del sector financiero (art. 5 LFPC). La principal función es la protección de los derechos del consumidor y, por tanto, todo aquello que se relacione y sea necesario para la defensa de los mismos. Es así, que podemos determinar, como ya fue anunciado más arriba, que desarrolla funciones de tres tipos: 1) preventivas; 2) correctivas, y; 3) de carácter contencioso.

Dejando a un lado los problemas de la cultura de la prevención que tenemos como mexicanos, en este rubro se busca fomentar una autentica relación y sobre todo cultura del consumo, de manera sana. Para ello la Procuraduría lleva acabo todo tipo de tareas, que sean necesarias para generar instrumentos de educación, difusión y capacitación, mismas que permitan al consumidor conocer no sólo los derechos que posee, sino también las instancias legales y medidas que habrá de tomar.[117]

Sin duda alguna una las funciones más importantes de la PROFECO, probablemente por ser la más socorrida, es la función contenciosa que realiza. Esta función permite al consumidor acceder a la justicia y legalidad desde un punto de vista no jurisdiccional. Para estos efectos, posee una instancia de naturaleza administrativa, que le permite dirimir controversias ante ella. De acuerdo a la ley en la materia se pueden realizar por medio de dos procedimientos, ya sea conciliatorio o arbitral.[118]

Por último, la Procuraduría también cuenta con una función correctiva (Sección Cuarta del Capítulo XII). La PROFECO está autorizada para imponer sanciones. Dichas sanciones pueden consistir en multas y arrestos administrativos por la infracción cometida. De igual forma la Procuraduría se encuentra facultada para determinar prohibiciones a los proveedores. Dichas prohibiciones pueden ser la suspensión de publicidad, para el caso de que esta

---

[117] Campa Cifrán, Roberto, *op cit.* nota 113, pp. 102 y 103; Ovalle, Favela, Derechos del consumidor, *op. cit.* nota 112, pp. 28-29.

[118] Secciones Segunda y Tercera, respectivamente, del Capítulo XII "de la vigilancia y verificación", ley de la Procuraduría.

sea engañosa. Asimismo, se puede prohibir la comercialización del producto por no ser adecuado para su consumo.

D. Efectos de sus resoluciones

Las resoluciones de la PROFECO tienen el carácter de cosa juzgada, de forma similar a las resoluciones judiciales. Sin embargo, carecen de la fuerza coactiva para hacer cumplir dichas resoluciones que, en cambio, sí tienen las resoluciones de orden judicial, razón por la cual se puede acudir ante un juzgado para hacerlas cumplir, ya sea en la vía de apremio o de juicio ejecutivo (art. 110 LFPC).

E. Las acciones colectivas

Un considerable adelanto en el rubro de la Procuraduría Federal del Consumidor es que con las reformas en materia de derechos humanos, se incorporó la tutela de las acciones colectivas a cargo de la Procuraduría. Esta reforma que se incorporó el 30 de agosto de 2011, encausada por dos ejecutorias de la primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,[119] consolidó a la Procuraduría Federal del Consumidor como el auténtico "Ombudsman del consumidor", aunque no se llegó a desarrollar como debió haber sido, manteniéndolo como un órgano administrativo, si bien es cierto que se trata de un garante para la reparación de daños patrimoniales, no haciéndolo un medio accesible a los órganos jurisdiccionales.[120]

2. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente

[119] Ovalle Favela, José, *Comentario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. La acción de grupo*, en Acción de grupo promovida por la Procuraduría Federal del Consumidor. Efectos de la sentencia declarativa, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, serie Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, núm. 62, pp. 131-148.

[120] Ovalle Favela, José, *op. cit*. nota 112, p. 65.

Con la evolución sobre los nuevos reconocimientos de derechos humanos, se ha venido incorporando diferentes medios garantistas de notable novedad. La concepción clásica sobre la división de "generaciones de derechos humanos", se ha ampliado.[121] Lo anterior ha generado que derechos que estaban lejos de ser considerados como fundamentales, tengan que se protegidos adecuadamente. Esto ha resultado en la creación de diversos medios, mecanismos y demás garantías constitucionales. Algunas no habían tenido la visión desde un punto de vista constitucional. Y es que, reiteramos, muchas de estas protegían derechos que no se consideraban estuvieran directamente determinados en las Leyes Fundamentales. Algunos otros al ser incorporados de manera novísima han tenido que esperar nuevas alternativas y adecuarse a los medios ya establecidos, al no tener una tutela adecuada a nivel constitucional.

El derecho fundamental que nos ocupa en este apartado pertenece a los derechos de tercera generación, el "derecho a un medio ambiente adecuado y al desarrollo". Este tipo de derechos surgieron por "nuevos acontecimientos y por la exigencia social",[122] relacionados más con aspectos sociales y, sobre todo, al entender nuestro acontecer actual como una comunidad global y con un sentido de solidaridad.

El 4 de junio de 1992 se creó la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), en aquel entonces considerado como parte de la Secretaría de Desarrollo Social, con la publicación del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social en el Diario Oficial de la Federación, en dicha fecha. El 17 de julio del mismo año, se publicó el "Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la

---

[121] Con relación a la doctrina sobre los derechos humanos, puede consultarse: Aguilar Cuevas, Magdalena, "Las tres generaciones de derechos humanos", Revista de derechos humanos, Toluca, año 6, no. 30, marzo-abril 1998, pp. 93-102; Rey Cantor, Ernesto y Rodríguez Ruiz, María Carolina, *Las generaciones de los derechos humanos; libertad, igualdad, fraternidad*, 2 ed., Bogotá, Página Maestra Editores, 2003, p. 24.

[122] Rosas Rubí, Alicia, "Acceso y Procuración a la justicia ambiental", en Acuña Lara, Ana Laura *et. al*. (*coord*.), *20 años de procuración de justicia ambiental en México. Un homenaje a la creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, 2012, pp. 243.

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente", constituyendo sólidamente a la PROFEPA.

Posteriormente, en 1994, con la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), la Procuraduría pasó a formar parte de esta nueva Secretaría. Actualmente, ya como parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), encontramos, fundamentalmente, su sustento legal en los artículos 2, 46, fracción XVII y 66, del Reglamento Interno de la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, sin considerar todo el marco normativo de que es objeto dicho órgano de protección al ambiente.[123]

A nivel estatal, el Estado de Guerrero fue el primero en constituir un organismo especializado en el tema de protección al ambiente, la Procuraduría de Protección Ecológica, creada el 22 de mayo de 1992. Sólo el estado de Guanajuato, hasta 1996, contempló dicha figura durante la década de los años noventa. No fue hasta los primeros años del siglo actual, cuando tuvo auge la creación y la figura fue replicada, aunque el esfuerzo se ha quedado corto, ya que sólo diecisiete de las entidades federativas de la república cuentan con un órgano especializado en este tema, los cuales son: la Ciudad de México, 2001; Estado de México, 2002; Aguascalientes, 2003; Jalisco, 2007; Michoacán, 2008; Coahuila, 2009; Hidalgo, 2010; Veracruz, 2010; Sonora, 2010; Quintana Roo, 2011; Campeche, 2011; Querétaro, 2012; Morelos, 2014, y Chiapas, 2015.[124]

Por su parte, Baja California, a pesar de contar con una Ley de la Procuraduría de Protección al Ambiente desde 2013, no ha creado una institución de esta naturaleza, las acciones destinadas a ese ente público se llevan a cabo por medio de la Secretaría de Protección al Ambiente. De igual forma, el estado de Nuevo León lleva a cabo las mismas funciones por medio de una Subsecretaría de Protección al Ambiente.

---

[123] Consultable en http://www.semarnat.gob.mx/leyes-y-normas/reglamentos-del-sector

[124] Al respecto véase: Guevara Rodríguez, Eduardo, "Procuradurías Ambientales Estatales, desde 1991 a la actualidad", *Hechos y Derechos*, México, núm. 23, 2014, en https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/7126/9062; http://www.congresotamaulipas.gob.mx/InstitutoParlamentaria/Documentos/Investigaciones/103.pdf

A. Naturaleza jurídica

En términos del artículo 2° del Reglamento interno de la SEMARNAT, la PROFEPA es un órgano administrativo desconcentrado de dicha entidad gubernamental porque cuenta con autonomía técnica y operativa.

B. Estructura

La estructura de la Procuraduría ha cambiado, relacionada a las nuevas vicisitudes de la actualidad. Cuando recién fue creada estaba enfocada en prioridades que a su vez dieron base a su surgimiento: "la atención de los problemas ambientales generados por la industria y la preocupación por que la sociedad conociera y sobre todo participara en la atención de la problemática ambiental".[125] Las modificaciones en ese sentido están relacionadas con el interés de procurar defensa y control en aspectos de la industria, los cuales siguen existiendo, en extender y procurar más atención a los recursos naturales.[126]

En términos del artículo 46 del Reglamento Interno de la SEMARNAT, la Procuraduría se integra por: a) una oficina del titular, Procurador; b) 4 subprocuradurías, de Auditoría Ambiental, de Inspección Industrial, de Recursos Naturales y Jurídica; b) 13 direcciones generales, y; c) 32 delegaciones situadas en cada entidad federativa.

C. Funciones

Como principal función la PROFEPA tiene la tarea de vigilar el cumplimiento de la normatividad ambiental y sancionar los incumplimientos

[125] Fueyo Mac Donald, Luis, "Veinte años de la PROFEPA, contribuyendo a la gobernanza", en Acuña Lara, Ana Laura *et. al*. (*coord*.), *20 años de procuración de justicia ambiental en México. Un homenaje a la creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, 2012, p. 54.

[126] *Ibidem*, p. 55.

iniciando procesos de control de las actividades productivas y de servicios que ocasionan o puedan ocasionar impactos negativos al medio ambiente.[127] Para realizar lo anterior, la Procuraduría cuenta con diferentes medidas de apremio para los infractores a la ley. Es necesario mencionar que a pesar de estar íntimamente relacionado el tema el tema de la protección ambiental, la Procuraduría nunca ha tenido atribuciones en materias relacionadas al agua. A pesar de que ocupa un aspecto importante las acciones correctivas y de vigilancia, otra función de la PROFEPA consiste en hacer todo lo necesario para integrar a la sociedad como eje central de la gestión ambiental.[128]

Independientemente de las acciones administrativas que pueda llevar a cabo, no se desprenden y se llevan de manera indiferente todas las medidas y acciones penales que resulten de las infracciones a la ley.

D. Efectos de sus resoluciones

"La mayoría de los procesos llevados a cabo por la Procuraduría son oficiosos, es decir, la autoridad inicia el procedimiento de inspección emitiendo una orden de visita y, si considera que hay violaciones a la normatividad, sanciona."

Las resoluciones que emite la Procuraduría tienen el efecto de modificar la esfera jurídica de las personas involucradas. De tal forma que si una persona demuestra la afectación, debe hacerlo a través de los medios legales establecidos para tales efectos. Es así que las resoluciones emitidas por la PROFEPA, tienen el carácter de cosa juzgada.[129] De igual forma, cuenta con la facultad de interponer medidas precautorias como la cesación de algún acto o conducta que encaje o incluso pueda causar un daño inminente e irreparable, teniendo para esto facultad de clausurar o interponer multas. La actuación de la

[127] *Ibidem*, pp. 53 y ss.

[128] *Ibidem*, p. 60.

[129] Hernández Meza, María de Lourdes, "La gobernanza ambiental y los nuevos retos de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente", en Acuña Lara, Ana Laura *et. al*. (*coord*.), *20 años de procuración de justicia ambiental en México. Un homenaje a la creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, 2012, p. 74.

Procuraduría para actuar de manera precautoria se instrumenta en el sentido de otorgar la acción en cuestión de intereses legítimos, relacionada esta con las reformas en materia de derechos humanos de 2011.[130]

La importancia sobre las Procuradurías está en la facultad que tienen éstas para interponer todas aquellas acciones de tutela para salvaguardar un derecho humano específico. Actúan más como representantes de los intereses de la sociedad y de los derechos humanos que defienden, que como autoridades *per se*. Esto se puede observar con las incorporaciones en materia de acciones colectivas y los temas que esto conlleva.

III. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios y Servicios Financieros (Condusef)

1. Naturaleza jurídica

Con la expedición de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, 19 de abril de 1999, se crea la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros, Condusef. Ésta se convertiría en el órgano del gobierno encargado de la defensa de intereses de los usuarios de los servicios financieros en el país y es la encargada de dirimir controversias en la materia, como una primera etapa, a manera conciliatoria.

El tema en cuestión es bastante conflictivo. Sin duda alguna, los problemas por los intereses involucrados generan que el tema sea de corte político, así como muy friccionado. La tarea reguladora y protectora que posee la Condusef no es para nada sencilla. Intenta mantener controlado a las instituciones financieras, a favor de los usuarios (personas particulares, individuos). Sin embargo, dichas instituciones son en demasía poderosas por contar con un elemento fundamental para la vida económica del país, el capital. Este aspecto hace que la Condusef pueda llegar a ser considerablemente débil ante el poderío que se manifiesta por parte de dichas instituciones. Es así, que la cultura del respeto a los usuarios de las instituciones financieras debe ser estimulada por los mismos usuarios y considerarla las instituciones.

[130] *Ibidem*, p. 75 y ss.

Finalmente, se trata de un organismo público descentralizado, directamente vinculado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con autonomía técnica, para cuidar los intereses y derechos de los usuarios y las instituciones financieras, a través de las relaciones que surjan de las actividades realizadas en ellas, artículos 1º, 5º y 10 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros. En el papel, cuida de los intereses de los usuarios y actúa como el protector gubernamental de las personas que ocupan dicho sector económico. Desafortunadamente, la palabra escrita no siempre se traduce en acciones efectivas.

2. Estructura

La estructura básica para el funcionamiento de la CONDUSEF, es *sui generis,* tiene una doble integración, la cual es un órgano técnico-deliberativo (La Junta de Gobierno) y una parte netamente administrativa-ejecutiva. Se integra por una junta de gobierno, la cual integra a: 1) un presidente, encargado de la dirección y administración de la Comisión; 2) un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; 3) un representante del Banco de México; 4) tres representantes del Consejo Nacional (artículos 16 y 17 de la ley) cuyos principales órganos son; Junta de Gobierno y Secretario de la Junta de Gobierno, órganos encargados de las tareas de corrección de la Comisión. Por su parte, la cuestión administrativa está integrada por: Presidente de la Comisión, el cual es designado directamente por la SHCP (art. 23)

3. Funciones

El actuar de la CONDUSEF gira en dos ejes centrales: por un lado las funciones preventivas y por otro las funciones correctivas. Dentro de las funciones preventivas se encuentran aquellas encaminadas a crear una cultura sobre los productos y servicios ofrecidos por las instituciones financieras: tienen un aspecto técnico, fundamentalmente como un órgano regulador. Su principal objeto es generar una competencia sana entre la oferta existente en el mercado, y con ello mejorar los servicios ofrecidos, garantizar la calidad de la información para los usuarios y prevenir toda clase de conflictos con los

usuarios y las instituciones financieras. Entre las cuales se encuentran las facultades de supervisión, inspección y verificación (Reglamento de Supervisión de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros).[131]

Por otro lado, se encuentran las funciones correctivas, la cual resuelve directamente controversias, es de naturaleza jurídica o legal. Además de todo lo anterior, el catálogo completo de las funciones y atribuciones de la CONDUSEF se encuentra en el artículo 11 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

4. Efectos de sus resoluciones

La CONDUSEF, al contar con autonomía técnica para emitir sus resoluciones, puede interponer sanciones. Dicha facultad corresponde directamente a la Junta de Gobierno. El Presidente de la CONDUSEF no tiene voto para resolver asuntos sobre las resoluciones, sanciones y demás, él solamente se encarga de la correcta administración de la Comisión. Por su parte, la Junta es la encargada de conocer asuntos y en su caso establecer sanciones al respecto (arts. 16, 17 y 25, fracción XXV de la Ley en la materia).

IV. Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI)

Su creación sin duda alguna incrementó y sobre todo fue un factor fundamental para robustecer parte de la tendencia actual sobre la democracia participativa, iniciando como un elemento básico para ello, conocer y allegarse de información *motu proprio*. Su razón de ser descansa en el principio constitucional de “máxima publicidad”.

1. Naturaleza jurídica

[131] Al respecto pueden consultarse las siguientes ligas: www.directoamexico.com/jornadas/2006/marco-carrera.pdf; www.condusef.gob.mx/index.php/conoces-la-condusef

La reforma constitucional que modificaría sustancialmente el órgano garante de los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales. Con dicha reforma se transformaría al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, IFAI, en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, INAI. Fue necesario incorporar una nueva fracción VIII, al artículo 6º Constitucional, para crear con rango de "órgano constitucional autónomo" al INAI, esto como principal modificación sustancial de la reforma. Además, cuenta con personalidad jurídica, patrimonio propio, plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna. Con estas nuevas características, se espera que el órgano garante federal sea homologado en las legislaturas locales, generando así un sistema nacional coordinado de organismos autónomos constitucionales en materia de transparencia y acceso a la información.

Las modificaciones no sólo fueron en cuestión de nomenclatura y en autonomía, su estructura orgánica se vio sensiblemente modificada. Se incrementaron el número de consejeros ciudadanos, de cinco a *siete* (art. 6, aparatado A, fracción VIII, párrafo octavo). Estos son nombrados por la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta y a propuesta de los grupos parlamentarios; se requiere el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes; sin embargo, dicho nombramiento puede ser objetado por el Presidente de la República, hasta por dos ocasiones. En caso de ser objetado una primera vez por el Presidente, el Senado realiza una nueva designación en los términos anteriormente descritos.

Una de las novedades en el nuevo órgano fue la integración de un Consejo Consultivo. Dicho Consejo está integrado por diez integrantes, elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.

2. Nuevos sujetos obligados

Junto con las nuevas modificaciones se amplió el catálogo los sujetos obligados a proporcionar información gubernamental. En un proceso de

adecuada técnica legislativa, ahora se obliga expresamente a los tres poderes a otorgar la información que tengan en su posesión. De igual forma, en el texto se incorporaron nuevos sujetos públicos: "personas físicas o morales que *reciban, ejerzan recursos públicos o realice actos de autoridad*" (art. 6, apartado A, fracción I).

Al igual que otros derechos fundamentales su ejercicio no es absoluto y, por ende, la obligación también admite excepciones, mismas que deberán interpretarse según la Constitución y las leyes que sean aplicables. El interés público y el concepto de "seguridad nacional", ahora constitucionalizado para estos efectos, puede ser una de las excepciones que se hagan valer para no brindar algún tipo de información (art. 6, apartado A, fracción I).

3. Efectos de sus resoluciones y su competencia; naturaleza jurídica y atribuciones

Al proporcionarle autonomía constitucional, fue necesario reformular la forma de actuar de este órgano garante. A partir de la citada reforma, se constituye en una segunda instancia en contra de las resoluciones de los órganos locales en materia de transparencia y acceso a la información.

Con relación a sus resoluciones, estas son ahora "definitivas, vinculatorias, e inatacables para los sujetos obligados" y la información solo podrá ser reservada por cuestiones de interés público y seguridad nacional (Art. 6, apartado A, fracciones I y VIII, Párrafo séptimo de la Constitución).[132] A pesar de ser inatacables, impera una excepción para interponer recurso ante las resoluciones del INAI; tal es el caso de que el Consejero Jurídico del Gobierno considere de interés o "seguridad nacional" un asunto, convirtiéndose la Suprema Corte de Justicia de la Nación.en la última instancia para resolver si la información ha de ser entregada o no .

Asimismo, junto con dicha cláusula de seguridad también se han incorporado temas relacionados con el secreto bancario, fiduciario, industrial o fiscal; en general, toda aquella información que comprometa la estabilidad

[132] El catálogo de sujetos obligado son los que se encuentran en aquellos dentro del catalogó de la fracción I del art. 6. De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

económica y financiera del país, la que contenga expedientes, averiguaciones, juicios y procesos de investigación que no hayan concluido, la información que se incluyan en patrones de afiliados, asociados o beneficiarios, infraestructura y estrategias militares y navales.

4. Controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad

A partir de la reforma mencionada anteriormente, el INAI así como sus homólogos en el ámbito local, son sujetos en una controversia constitucional, ya sea entre el órgano local y el INAI, entre algún órgano local o INAI y el ejecutivo o por último con el legislativo.

De igual forma, con esta reforma ahora se le reconoce como sujeto facultado para interponer acciones de inconstitucionalidad. La procedencia de dicha acción será contra leyes federales, estatales y del Distrito Federal, así como tratados internacionales celebrados por México que vulneren el derecho a la información pública y protección de datos personales (Art. 105, fracción II, inciso h), de la Constitución.

VI. Instituto Nacional Electoral (INE)

1. Naturaleza Jurídica

Con la creación como un órgano, aparte, independiente y específico para el desarrollo y elaboración de las elecciones en 1990, el otrora Instituto Federal Electoral (IFE), ha dejado claro la función elemental que se debe de llevar para la renovación de los poderes establecidos. A partir de mediados de la década de 1990, comenzaría el auténtico proceso de fortalecimiento de la autoridad administrativa en materia electoral. Por un lado, la ciudadanización del IFE, en 1994, y posteriormente en 1996 con la reforma constitucional que le otorgaría el carácter de órgano constitucional autónomo.[133]

El INE es un órgano constitucional público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonios propios, que se rige por los principios de certeza,

[133] *Cfr*. González Roura, Felipe *et al*., *Análisis del sistema electoral mexicano: informe de un grupo de expertos,* Texas, Naciones Unidas, 2007, pp. 7 y ss.

legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, en cuya integración participan el Poder Legislativo, los partidos y los ciudadanos (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41, fracción V, apartado A. CPEUM).

2. Funciones

Como principal función se encuentra la organización de elecciones a nivel nacional. Sin embargo, producto de la evolución que ha sufrido esta institución se han ampliado las funciones, no sólo formalmente hablando, sino además de manera material. Un ejemplo claro de lo anterior podemos observarlo en la interpretación que ha tenido que realizar el Instituto para determinar si los spots de televisión que emiten los partidos políticos son o no adecuados para ser transmitidos, permitiendo al INE considerar y analizar el alcance de derechos como la libertad de expresión, información, entre otros.[134] En ese sentido cuenta con funciones de carácter cuasi-jurisdiccionales, derivado del conjunto de atribuciones conferidas para controlar la regularidad de los actos electorales. Asimismo, cuenta con facultades de carácter contencioso, de manera específica para sancionar la comisión de infracciones constitucionales y legales. Se habla de una facultad materialmente jurisdiccional y formalmente administrativa en cuanto a estas actividades específicas, lo que le otorga el carácter de cuasi-jurisdiccional.[135]

El INE busca ahora consolidarse en cuestiones como la organización de procesos electorales a nivel local, éste último sólo en caso de que así se requiera, promueve la participación de la ciudadanía, así como el desarrollo de los medios de consulta para lograr una participación ciudadana directa, fortalecer, administrar y modernizar el Registro Federal de Electores y expedir la Credencial para Votar, promover la transparencia y rendición de cuentas y

[134] Astudillo, Cesar, “Cinco premisas en torno a la metamorfosis del IFE en autoridad electoral nacional”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 6, julio-diciembre, 2014, pp. 4-37

[135] *Ibidem*, p. 6.

demás labores y acciones tendientes a fomentar los principios básicos para fortalecer la democracia, vigilar y fiscalizar a los partidos políticos.[136]

3. Efectos de sus resoluciones

Las resoluciones emanadas de este organismo son vinculatorias, ya que el mismo está facultado para imponer sanciones tanto pecuniarias como de carácter administrativo. En este tenor, puede conocer y resolver sobre cuestiones administrativas (tal es el caso de las multas y amonestaciones), así como cuestiones más de carácter jurisdiccional. Sus resoluciones son obligatorias y vinculatorias para las partes, ya sean partidos políticos u órganos inferiores. De igual forma, resuelve controversias presentadas para el caso de nulidad de votación recibida en casilla o nulidad de una elección, en términos del artículo 41, Base V, apartado D de la Constitución y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, que contemplan nulidades relativas a la votación recibida en una casilla y a la de una elección.

4. Estructura

El INE cuenta con diferentes niveles de organización o diferentes formas en las que se podrían clasificar su estructura orgánica, por efecto de sus resoluciones, por la materia que conocen, por el nivel jerárquico que ocupan, por su temporalidad, etcétera. Sin embargo, el mismo Instituto divide a estos órganos en tres grandes rubros, para abarcar las funciones que realiza: directivos, Técnicos-ejecutivos y de vigilancia.

Dentro de los órganos directivos, el Consejo General es el de mayor jerarquía. Éste es el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales, se encuentra integrado por 11 consejeros ciudadanos elegidos por la Cámara de Diputados por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, un consejero por cada uno de los partidos políticos y

[136] Datos consultados en la página del Instituto Nacional Electoral (INE) http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Que_es/ consultado el 8 de abril de 2017.

un secretario ejecutivo (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículo 41, fracción V, apartado A). De igual forma, a nivel nacional y en cuanto a materia federal se refiere, en este apartado se encuentran los Consejos Locales y los Consejos Distritales. Éstos son los encargados de llevar todas las acciones correspondientes para las elecciones y se constituyen únicamente durante el periodo electoral de que se trate.

Por otra parte, se encuentran los órganos técnico-ejecutivos. Éstos operan de manera permanente y se encargan de realizar todos los procesos administrativos que sean necesarios para la preparación, organización y desarrollo de los procesos electorales, conforme hayan establecido en los acuerdos del Consejo General y los demás órganos de dirección. En ellos opera el servicio profesional electoral.

5. Reforma del 2014

Uno de los aspectos más trascendentales de la reforma electoral de 2014 es la posibilidad de intervención del Instituto en las elecciones locales. A manera de facultad de atracción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y siempre que se haga con la aprobación de ocho votos de los integrantes del Consejo General, el INE puede llevar a cabo elecciones locales y generar precedentes para futuras ocasiones (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41, apartado C, inciso c). Sobre este punto, es necesario advertir la categoría que adquirió, el otrora IFE, como el organismo rector de la administración de la materia electoral en el país, lo anterior, reduciendo o estableciendo limitantes a los organismos locales para que se adapten a las reglas que el mismo Instituto Nacional determine, y no solo a la cuestión legislativa en cuanto a las reglas de operación en materia electoral.[137]

Con la determinación de “Nacional”, el INE centralizó la función electoral del país en un solo órgano, lo cual restringe el modelo federal por el que se rige

[137] Al respecto véase: González Oropeza, Manuel y Rosario Rodríguez, Marcos, “Federalismo y elecciones”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, núm. 7-8, 2016, pp. 37-59; Sánchez Gutiérrez, Arturo y Vives Segl, Horacio “Las nuevas atribuciones del INE al interior de las elecciones locales”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral,* México, núm. 6, julio-diciembre, 2014, pp. 141-155.

el Estado Mexicano. La razón para centralizar tanto la función en un instituto nacional y reducir facultades en las legislaturas y ejecutivos locales, responde a un exceso de poder e influencia que se tenía antes de la reforma sobre los organismos electorales locales. En dichos órganos locales los gobernadores tenían injerencia directa, no sólo en la designación de los consejeros, sino además en las resoluciones de los mismos, lo cual generó descontento y muchas críticas, señalando cuestiones de inequidad en la contienda, entre otras. Sin bien es cierto que no se centralizaron al cien por cierto las funciones electorales de los organismos locales, sí disminuyeron. Desde la reforma, los encargados directos de la designación de los integrantes de los órganos públicos locales electorales son los consejeros del el INE. Se ha considerado vital dicha facultad debido a la naturaleza de órgano constitucional autónomo, con base en las cualidades técnicas y de preparación de cada una de las personas que integrará dicho órgano local, dejando a un lado la intervención de los partidos políticos.[138]

[138] Las nuevas funciones del INE de asunción, atracción y delegación, son una muestra clara de lo que ha ocurrido con la reforma de 2014, ya sea como un recentralización de la función electoral en el país o un nuevo sistema de cooperación electoral, al respecto véanse: Beltrán Miranda, Yuri Gabriel, “Desempeño de los mecanismos de vinculación interinstitucional planteados por la reforma de 2014”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral,* México, núm. 10, julio-diciembre, 2016, pp. 23-46; Sánchez Gutiérrez, Arturo y Vives Segl, *op. cit.* nota 137, pp.142 y ss.

CONCLUSIONES

I. La Constitución, en un sentido formal, materializa el diseño, organización y estructura de un estado, brinda las bases y principios, englobándolos en normas y reglas que deberá seguir el Estado para su actuar y funcionamiento; reconoce derechos fundamentales y establece los medios, mecanismos y demás instrumentos que servirán como parámetros para cuidar intereses de la sociedad.

No debe entenderse como un documento aislado y singular. Es un concepto, o documento materialmente hablando, amplio en cuanto a su integración. Se compone tanto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por los tratados internacionales en materia de derechos humanos, leyes y demás disposiciones que traten sobre derechos fundamentales. De igual forma, integra todos aquellos principios y reglas, que no escritos, tienen esa jerarquía por ser de naturaleza fundamental.

II. Los principios de la teoría constitucional son la base jerárquica, fundacional y de conservación de la Constitución. Proporcionan estabilidad y permanencia al orden jurídico por considerar que sus contenidos son de trascendencia vital para dar sustento y ser la base de un ordenamiento. Con esto, nada puede contravenir lo establecido en este catálogo de normas, reglas y principios. Su trasgresión debe ser restaurada y sancionada.

Los principios reconocidos son: *supremacía*, primacía normativa que genera unidad en el sistema jurídico, esto es, existe una preeminencia lógico-jurídica de la Constitución por encima de todas las demás leyes y actos; *fundamentalidad*, por sus elementos, conceptos y contenidos es la razón que afianza al ordenamiento jurídico; *permanencia* o *inmutabilidad*, los principios contenidos así como su estructura debe ser más o menos constante con el fin de generar una seguridad jurídica; *inviolabilidad*, imposibilidad jurídica de no trasgresión y desconocimiento por otros métodos que no sean los establecidos en ella misma, y; *reformabilidad*, posibilidad de cambio conforme a las bases establecidas en ella misma y diferentes a las leyes ordinarias.

III. El elemento de supremacía imprime a la constitución características únicas a diferencia de cualquier otra ley que integra el orden jurídico de un país. Por el contenido mismo que integra, así como por su proceso, creación y

de modificación, toda ley y demás normas jurídicas deben ajustarse a lo establecido en la Constitución, por encontrar su fuente. Materialmente hablando toda norma y ley, producto de la supremacía constitucional, deben contener las bases, principios y valores de la Constitución. Por otra parte, el proceso de creación de cualquier norma se encuentra contenido, en esencia, en la constitución.

Por lo que respecta al actuar del gobierno, el principio de supremacía se encarga de organizar las competencias y otorgar límites de actuación a todas las autoridades de un Estado. Es la regla suprema de actuación y competencia de las autoridades. De igual forma establece los principales derechos que cada individuo en la sociedad tiene para su actuar.

IV. La defensa de la constitución es un concepto de suma importancia. Permite que el orden y los contenidos de la Constitución permanezcan estables e intocables, con los medios previos, por un lado, y restablece el orden constitucional trasgredido, por otro lado. Dando plena vigencia y eficacia, fundamentalmente, a los principios de supremacía e inviolabilidad de la constitución. Está integrada por todos los métodos, mecanismos, así como demás instrumentos establecidos para preservar las normas fundamentales y mantener su vigencia por lo que en un principio tienen un carácter eminentemente preventivo o preservativo, pero también se establece la forma en la que correctivamente se reparará la violación.

La defensa se subdivide en dos grandes bloques: la *Protección de la Constitución*, integrada por todos aquellos "mecanismos" e instrumentos políticos, económicos, sociales y de técnica jurídica, incorporados en la carta fundamental con el propósito de limitar el actuar de las personas que detentan el poder bajo el sometimiento de los principios consagrados en la propia Constitución. Consideraremos nosotros dentro de este rubro, a todo aquello que es para la defensa de la Constitución, como "mecanismo de protección constitucional*", y*; por otra parte, la *Justicia Constitucional* o *Jurisdicción Constitucional*, identificada como el control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes y actos. La justicia constitucional se subdivide en tres sectores a saber: a) **la jurisdicción de la libertad**, son todos aquellos instrumentos de carácter procesal y procedimental que protegen los derechos fundamentales; b) **jurisdicción constitucional orgánica**, genera instituciones

y procedimientos de control de constitucionalidad de las normas infraconstitucionales y de instituciones e instrumentos para resolver los conflictos de competencia entre diferentes órganos del Estado, y; c) **jurisdicción constitucional internacional**, se habla aquí, de que existen intereses compartidos dentro de comunidad internacional, por lo cual se han consolidado esfuerzos para generar ordenamientos y sobre todo proteger a los individuos y los derechos humanos por encima de los Estados-Nación.

V. La jurisdicción constitucional es la facultad que cuenta una persona u órgano específico del Estado para determinar la solución a una controversia, de carácter constitucional y específicamente sobre la adecuación de un acto con la misma Constitución. Dichos órganos del estado conocen de materia especializada sobre contenido fundamental, organizacional o funciones del estado, o derechos humanos.

VI. Los medios jurisdiccionales se llevan mediante un procedimiento ante una autoridad competente, independiente e imparcial para pronunciarse sobre el tema, se resuelve una litis en materia constitucional, cualquiera que esta sea, el órgano debe tener la capacidad para pronunciarse sobre dicha controversia y su resolución tienen naturaleza de cosa juzgada. De igual forma, pueden ser previos y correctivos.

Por su parte, los medios no jurisdiccionales, se llevan mediante un procedimiento, siendo instrumentos de protección y salvaguarda de la ley fundamental, en materia constitucional, sus resoluciones no siempre tienen efectos vinculantes, haciéndolas carecer de efectividad por no contar con los medios adecuados de coacción y coerción. Un aspecto importante sobre la materia en que se pronuncian dichos medios, es sólo sobre materia de derechos humanos y son siempre correctivos, una vez trasgredida la norma constitucional. Son especializados y determinados sobre materias distintas encuadrándose mejor en el rubro por competencias. Al no dirimir una controversia, litis, la intervención de estos organismos no afecta en nada la controversia principal que se pudiera tratar.

VII. El Ombudsman es el medio no jurisdiccional de la defensa de la constitución por antonomasia. Creado para defender intereses de particulares en materia administrativa, actualmente la figura en Latinoamérica, y sobre todo en México, juega un papel importante para defender derechos humanos y, más

aún penales. Ha sido utilizada para defender a criminales y delincuentes. El símil europeo se ocupa principalmente de infracciones administrativas y fallas en los servicios públicos, aunque las nuevas tendencias son hacia la defensa de los derechos humanos; al contrario, al latinoamericano se le otorgan recursos suficientes para realizar investigaciones a fondo, y se dedica a cuestiones sobre derechos humanos.

VIII. Debido a la disparidad de criterios que existen en las entidades de la república mexicana, una de las principales pretensiones de las reformas en materia de derechos humanos de 2011 fue generar una uniformidad de criterios en cuanto al sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, que integra el orden jurídico nacional. Se buscó dotar a todas las entidades federativas, de un organismo muy parecido a la CNDH.

IX. Las comisiones estatales de derechos humanos no han impulsado esta figura como se ha hecho a nivel federal. Al carecer de jurisdiccionalidad, los medios no jurisdiccionales autónomos constitucionales entran la categoría de "*Executive Ombudsman*" (Ombudsman Ejecutivo), a manera de O*mbudsman orgánico*. Responden a intereses del ejecutivo federal, que como se ha visto, influye en demasía para el nombramiento del titular de dicha figura.

X. Fuera de las comisiones de derechos humanos, los demás medios no jurisdiccionales son especializados o defienden a grupos específicos. Sobre estos, se ha buscado crear organismos autónomos constitucionales, pero hasta el momento sólo se ha conseguido consolidar dos.

La especialización de estos medios ha logrado que se tenga una amplia protección de los derechos humanos y con ello medios de defensa de la constitución. Sin embargo, sin contar al INE y al INAI, los organismos no han logrado que sus resoluciones tengan la suficiente eficacia, esto con relación a la efectividad y coercibilidad de sus resoluciones, se han manejado más en un ámbito administrativo, aun así han sido un excelente medio de garantía para los ciudadanos.

No considero que sea necesario crear organismos constitucionales autónomos en cada materia de derechos humanos. La autonomía debería, en un escenario ideal, otorgar facultades más relacionadas con cuestiones de injerencia o supeditación a un poder u órgano del Estado, sin embargo, no es una garantía absoluta de que esto ocurra. En ese sentido, más que autonomía,

una de las principales modificaciones que sí debería ocurrir en estos medios no jurisdiccionales, es la eficacia de sus resoluciones y coerción para hacerlas efectivas. Se han dado excelentes avances y ejemplo de ello son las acciones colectivas en materia del consumidor, las cuales han logrado consolidar dicha figura y generar una nueva forma de defensa para los gobernados. Aun así, las figuras que se han tratado en este estudio no han logrado la suficiente fuerza y consolidación como instituciones que representen y defiendan de manera totalmente eficaz los intereses particulares de los ciudadanos.

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

AGUILAR CUEVAS, Magdalena, “Las tres generaciones de derechos humanos”, *Revista de Derechos Humanos*, Toluca Estado de México, año 6, no. 30, marzo-abril 1998.

ALEGRE MARTÍNEZ, Miguel Ángel, *Justicia Constitucional y Control Previo,* León, Universidad de León, 1995.

ASTUDILLO, Cesar, *El bloque y parámetro de constitucionalidad en México,* México, Tirant lo Blanch, 2014, Colección Derecho y Democracia.

------, “Cinco premisas en torno a la metamorfosis del IFE en autoridad electoral nacional”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, núm. 6, julio-diciembre, 2014.

BALTAZAR ROBLES, Germán Eduardo, *Controversia Constitucional y Acción de Inconstitucionalidad*, México, Ángel Editor, 2002.

BELTRÁN MIRANDA, Yuri Gabriel, “Desempeño de los mecanismos de vinculación interinstitucional planteados por la reforma de 2014”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral,* México, núm. 10, julio-diciembre, 2016, pp. 23-46.

BONET NAVARRO, Ángel, *Escritos sobre la jurisdicción y su actividad,* Zaragoza, Institución Fernando el Católico, 1981.

BREWER-CARÍAS, Allan R., *La Justicia Constitucional (procesos y procedimientos constitucionales),* México, Porrúa, 2007.

BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano,* México, Porrúa, 1991.

CABALLERO OCHOA, José Luis, “Los órganos constitucionales autónomos, más allá de la división de poderes”, *Jurídica, Anuario del Departamento de Derechos de la Universidad Iberoamericana*, México, núm. 30, 2000.

CALIX M., Miguel A., “El Ombudsman Nacional de los Países Bajos y el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras desde una perspectiva comparada”, *Análisis comparativo de las instituciones el Ombudsman en América Latina y Holanda,* San José, Instituto Iberoamericano de Derechos Humanos, 2002, t. I.

CAMPA CIFRIAN, Roberto, “Procuraduría Federal del Consumidor”, Revista de Administración Publica, México, no. 97, Abril, 1998, pp. 95-108.

CAPELLETI, Mauro, *Jurisdicción Constitucional de la libertad*, trad. de Héctor Fix Zamudio, México, Imprenta Universitaria, 1961.

------ "¿Renegar de Montesquieu, la expansión y la legitimidad de la justicia constitucional?" *Revista española de Derecho Constitucional,* 1986, No. 17.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, "Justificación de los órganos constitucionales autónomos", *Derecho y Cultura*, México, núm. 2, invierno 2000 – 2001, año 2001, pp. 17-18.

------, *Una constitución para la democracia*, 2ª ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.

CARPIZO, Jorge, "¿Es acertada la probable transferencia de la función de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos?" en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, (*coords*.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.

CASTAÑEDA, Mireya, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011, Colección de Textos sobre Derechos Humanos.

CELOTTO, Alfonso, "La justicia constitucional en el mundo: formas y modelos", *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, núm. 1, enero-junio, 2004, pp. 3-14.

CNDH, *Relatoría del Segundo Encuentro Regional entre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las comisiones locales y las organizaciones no gubernamentales; Hacia un Diálogo Permanente*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2002.

DUVERGER, Maurice, *La monarquía republicana,* trad. de M. Cruells, Barcelona, Dopesa, 1974.

------, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6ª ed., Barcelona, Ariel, 1996.

ESTRADA, Alexei Julio, *El ombudsman en Colombia y en México, una perspectiva comparada,* México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, Serie Cuadernos Constitucionales México – Centroamérica.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, "El derecho procesal constitucional como disciplina jurídica autónoma", *Anuario de Derecho Constitucional*

Latinoamericano, Uruguay, Konrad Adenauer Stiftung, 2006, Tomo I, pp. 353-375.

FIX ZAMUDIO, Héctor, “Algunas reflexiones sobre el Ombudsman y el Poder Judicial en México”, en Comisión Nacional de Derechos Humanos, *El Ombudsman Judicial (perspectivas internacionales)*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993.

------, “Breves Reflexiones sobre el concepto y contenido del Derecho Procesal Constitucional” en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (*coord*), *Derecho Procesal Constitucional,* México, Porrúa, 2003.

------, *Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*, 2ª ed, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2001.

------, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa, 2005.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado,* 7ª ed., México, Porrúa, 2010.

FUEYO MAC DONALD, Luis, “Veinte años de la PROFEPA, contribuyendo a la gobernanza”, en Acuña Lara, Ana Laura *et. al.* (coord.), *20 años de procuración de justicia ambiental en México. Un homenaje a la creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, 2012.

GARCÍA BELAUNDE, Domingo, “De la jurisdicción constitucional al Derecho Procesal Constitucional”, *Separata del Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, España, núm. 3, 1999, pp.121-155.

------, *El Derecho Procesal Constitucional (antecedentes, concepto, contenido y perspectivas*), Trujillo, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional (Sección Peruana), 1998.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 50ª ed., México, Porrúa, 1999.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y MORALES SÁNCHEZ, Julieta, *La Reforma Constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, México, Porrúa, 2011.

GIL RENDÓN, Raymundo, "¿Qué son los órganos constitucionales autónomos?", *Derecho y Cultura*, México, núm. 2, invierno 2000–2001, año 2001, pp. 11-15.

------, "Aciertos y desaciertos de la reforma y adición al artículo 102-B de la Constitución", *Derecho y Cultura,* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, núm. 1, otoño, 2000, pp. 65-93.

GÓMEZ LARA, Cipriano, "La teoría general del proceso y el derecho procesal constitucional", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (*coord*), *Derecho Procesal Constitucional,* México, Porrúa, 2003.

------, *Teoría general del proceso,* 10ª ed., México, Oxford, 2005.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y Rosario Rodríguez, Marcos, "Federalismo y elecciones", *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, núm. 7-8, 2016, pp. 37-59.

GONZÁLEZ ROURA, Felipe *et al*., *Análisis del sistema electoral mexicano: informe de un grupo de expertos,* Texas, Naciones Unidas, 2007.

GUEVARA RODRÍGUEZ, Eduardo, "Procuradurías Ambientales Estatales, desde 1991 a la actualidad", *Hechos y Derechos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, núm 23, 2014, en https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/7126/9062, consultado el 5 de mayo de 2017.

HERNÁNDEZ MEZA, María de Lourdes, "La gobernanza ambiental y los nuevos retos de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente", en Acuña Lara, Ana Laura *et. al*. (*coord*.), *20 años de procuración de justicia ambiental en México. Un homenaje a la creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, 2012.

HIGHTON, Elena I., "Sistemas concentrado y difuso de control de constitucionalidad", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo *et al*., *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un Ius Constitutionale Commune en América Latina?*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2010, Tomo I.

HITTERS, Juan Carlos, “El Derecho Procesal Constitucional” en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (*coord.*), *Derecho Procesal Constitucional,* México, Porrúa, 2003.

JUÁREZ OCAMPO, Roberto, “Ombudsman Judicial”, *Revista Jurídica del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos,* Cuernavaca, Nueva Serie, Primera Época, núm. 1, enero-marzo 1995.

JUÁREZ PÉREZ, Jesús, “La importancia de las comisiones de derechos humanos en México”, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, San Luis Potosí, No. 24, Julio-Diciembre, 1994.

KELSEN, Hans, *La Garantía Constitucional de la Constitución*, trad. Tamayo y Salmorán, Rolando, México, UNAM, 2001.

KOMPAS, Anders (*coord*.) *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, Oficina del Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, Mundi-Prensa, 2003.

LASSALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, México, Colofón S.A. 1996.

LINDSTEDT, Anna, *El Ombusman: 200 años al servicio del ciudadano. XVII aniversario*, Tlaxcala, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala, 2010.

LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución ,2*ª ed., Barcelona, Ariel, 1979.

MADRAZO CUELLAR, Jorge, “El Ombudsman y los derechos humanos en México” *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núms. 201-202, mayo-agosto, 1995, tomo XLV, pp. 203-218.

MAGALONI KERPEL, Ana Laura y MAYER SERRA, Carlos Elizondo, *Nuestros caros defensores de los derechos humanos: el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos 2010,* México, CIDE, 2010, Cuaderno de Debate, núm. 3.

MERINO, Beatriz, *Protecting the People: The Latin American Approach to Ombudsmanship*, publicado en http://www.theioi.org/es/publicaciones/documentos-de-la-conferencia-de-estocolmo-2009 consultada en febrero de 2013.

MORALES PAULÍN, Carlos A. *Justicia Constitucional,* México, Porrúa, 2002.

NATARÉN NANDAYAPA, Carlos, *La defensa no jurisdiccional de los derechos fundamentales en México. Estudio del sistema nacional de organismos de protección de derechos humanos,* México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2005.

NOGUERA ALCALÁ, Humberto, "Tópicos sobre jurisdicción y tribunales constitucionales", *Revista de Derecho,* Valdivia, vol. XIV, julio 2003.

OVALLE FAVELA, José, *Comentario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. La acción de grupo*, en Acción de grupo promovida por la Procuraduría Federal del Consumidor. Efectos de la sentencia declarativa, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, serie Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, núm. 62.

------, *Derechos del consumidor*, México, Cámara de Diputados, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, colección Nuestros Derechos.

PARDO REBOLLEDO, Jorge Mario, "La protección de los derechos humanos en México, valor universal y reto", *DFensor, Revista de derechos humanos*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, núm. 2, año X, febrero de 2012, pp. 6-7.

QUIROGA LEÓN, Aníbal, *Estudios de Derecho Procesal,* Lima, Idemsa, 2008.

RAMÍREZ, Gloria (*coord*.) *Ombudsman y sociedad civil; retos y propuestas*, México, Academia Mexicana de Derechos Humanos Vigía Ciudadano del Ombudsman, 2007.

REY CANTOR, Ernesto y RODRÍGUEZ RUIZ, María Carolina, *Las generaciones de los derechos humanos; libertad, igualdad, fraternidad*, 2 ed., Bogotá, Página Maestra Editores, 2003.

ROCCATTI, Mireille, "Comisión Nacional de Derechos Humanos: Reflexiones acerca de su funcionamiento, retos y perspectivas", *Revista de Administración Pública*, México, No. 97, abril, 1998, pp. 116-117.

RODRÍGUEZ CUADROS, Manuel, "La protección cuasi jurisdiccional de los derechos humanos" *Debate defensorial. Revista de la defensoría del pueblo*, Lima, núm. 1, septiembre, 1998, pp. 33-54.

RODRÍGUEZ DOMÍNGUEZ, Elvito A. "Derecho Procesal Constitucional. Precisiones conceptuales" en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (*coord.*), *Derecho Procesal Constitucional,* México, Porrúa, 2003.

ROSAS RUBÍ, Alicia, “Acceso y Procuración a la justicia ambiental”, en Acuña Lara, Ana Laura *et. al*. (*coord*.), *20 años de procuración de justicia ambiental en México. Un homenaje a la creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, 2012.

ROWARD, Donald, *El Ombudsman*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.

SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, Arturo y VIVES SEGL, Horacio “Las nuevas atribuciones del INE al interior de las elecciones locales”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral,* México, núm. 6, julio-diciembre, 2014, pp. 141-155.

SANTISTEVAN, Jorge y VALLARDE, Leo, “El ombudsman como canal de acceso a la justicia” *Revista IIDH*, San José, 2001, vol. 32-33, 35-58.

TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, *Introducción al Estudio de la Constitución*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1989.

TENA RAMIRÉZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano,* 27ª ed., México, Porrúa, 1993.

URIBE ARZATE, Enrique, *El sistema de justicia constitucional en México*, 7ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 2006.

------, *Mecanismos para la defensa de la Constitución en México*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, 2004, Colección Cuadernos de Investigación Cuarta Época/31.

VENEGAS ÁLVAREZ, Sonia, *Origen y devenir del Ombudsman ¿Una institución encomiable?*, México, Porrúa, 1988.

WALTER, Robert, “Origen y desarrollo del concepto de norma fundamental”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, tomo LV, núm. 244, 2005, pp. 285-301.

Páginas de internet

http://148.235.65.21/LIX/documentos/leyes/44_Ly_Com_Est_Derechos_Humanos.pdf

http://congresogro.gob.mx/index.php/constitucion

http://lema.rae.es/drae/?val=pro curadur%C3%ADa fecha 29 de enero de 2017.
http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Que_es/ consultado el 8 de abril de 2017

http://sipaz.wordpress.com/2011/01/13/chiapas-creacion-del-consejo-estatal-de-derechos-humanos/

http://sitios.dif.gob.mx/pdmf/las-pdmf/que-son-las-pdmf/

http://www.cndh.org.mx/Presupuesto_Asignado_Ejercido consultada el marzo de 2015;

http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/transparencia/9/2013_1.pdf;

http://www.congresotamaulipas.gob.mx/InstitutoParlamentaria/Documentos/Investigaciones/103.pdf

http://www.consejeriajuridica.chiapas.gob.mx/marcojuridico/ley/default/Ley%20del%20Consejejo%20Estatal%20de%20los%20Derechos%20Hum%20Edo%20Chis%207Mzo2012.pdf y

http://www.cuartopoder.mx/desaparece-consejo-estatal-de-derechos-humanos/

http://www.ddu.unam.mx/DDU/QueEsDDU/QueEsLaDDU.htm

http://www.economia.gob.mx/files/manual_org_gral_se_dof_2013 _0722.pdf

http://www.federacionombudsman.mx/doc_fmopdh/fmopdh2014_01.pdf consultada el 10 de enero de 2015

http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/8diagnosticocompleto.pdf fecha de consulta junio 2016.

http://www.hrw.org/es/node/62435/section/3#_ftn1

http://www.defensoria.org.com/red/anexos/pdf/01/InformeoresupuestalEnero2013.pdf

http://www.hrw.org/es/node/62435/section/3#_ftn2 consultada el 22 de junio de 2011.

http://www.peacemakers.ca/publications/ADRdefinitions.html consultada el 20 de Junio de 2016

http://www.poderjudicialchiapas.gob.mx/forms/archivos/d9a5reglamentodelconsejoestatldelosderechoshumanosdelestadochiapas.pdf respectivamente

http://www.profeco.gob.mx/juridico/normateca/m_normativo.asp

http://www.semarnat.gob.mx/leyes-y-normas/reglamentos-del-sector

http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/PDFs/proceso%20legislativo%20derechos%20humanos.pdf#page=498

http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/02_centro_de_estudios_de_finanzas_publicas/02_publicaciones/01_documentos

http://www.directoamexico.com/jornadas/2006/marco-carrera.pdf

http://www.condusef.gob.mx /index.php/conoces-la-condusef

http://www.ombudsassociation.org/resources/frequently-asked-questions

Leyes y Jurisprudencia

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t VII, diciembre de 1998, p. 344.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Federal de Protección al Consumidor.

Ley Orgánica de la Administración Pública

Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros

Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social

Reglamento Interno de la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales