

Julietta Morales Sánchez
Esperanza Guzmán Hernández

Organismos constitucionales autónomos en materia de derechos humanos

I. DERECHOS HUMANOS Y EL CONTEXTO MUNDIAL ACTUAL

Hoy día se constatan graves violaciones de derechos humanos en diversas latitudes del planeta. Así, es dable decir, que de la interpretación sistemática de los acontecimientos actuales, se podría pensar que en la misma proporción en que surgen instrumentos internacionales e instituciones domésticas, regionales y mundiales para la protección y tutela de los derechos humanos¹ de la persona; también crecen y se agudizan las violaciones sistemáticas a dichos derechos, lo que evidencia el desajuste del sistema.

Los compromisos plasmados por los Estados en los instrumentos internacionales y en las normas nacionales son incumplidos. En muchos casos no se ha considerado que los derechos violados por acciones arbitrarias de los gobiernos o de particulares (ante el consentimiento tácito del Estado) constituyen normas que pertenecen al *ius cogens*.²

¹ En el presente trabajo no entraremos a analizar la distinción entre el concepto de derechos humanos y el de derechos fundamentales, sólo se precisará que “todos los derechos fundamentales son derechos humanos constitucionalizados”, para profundizar a este respecto véase CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos/Universidad Nacional de Autónoma de México, 2004, pp. 4-14. FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. Perfecto Andrés Ibáñez, 4ª ed., Madrid, España, 2004, pp. 40 y ss.

² El *ius cogens* dentro de la concepción internacional actual, es el conjunto de normas de carácter vinculatorio para todos los Estados, independientemente de que los instrumentos internacionales en los que se establecen hayan o no sido ratificados por determinado país. Cfr. GÓMEZ ROBLEDO, Antonio, *El ius cogens internacional. Estudio histórico-crítico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, *passim*.

Y es que en ocasiones se olvida que los derechos humanos son el origen lógico e histórico de ese gran edificio que llamamos *Estado Constitucional*,³ por eso su observancia es y debe ser prioritaria para cualquier país democrático.

Después de la segunda guerra mundial se profundiza la preocupación y crecen los esfuerzos para lograr la observancia de los derechos humanos. Así surgen y se difunden diversos mecanismos para lograr dicho fin, empieza la creación de los sistemas europeo e interamericano de protección de derechos humanos, los cuales regulan en su seno, y progresivamente, órganos no jurisdiccionales⁴ y jurisdiccionales.

Al interior de cada país también se instauraron mecanismos jurisdiccionales y no jurisdiccionales, para la protección de los derechos humanos de todas las personas que se encuentran bajo su jurisdicción.

Se estima necesario, en primer lugar, dar una breve referencia sobre el concepto de derechos humanos y establecer el concepto propio que guiará el presente trabajo. Posteriormente, se reflexionará sobre los organismos constitucionales autónomos en esta materia.

Concepto

Jorge Carpizo menciona que “los derechos humanos son la dignidad misma de la persona humana”.⁵ Sin embargo, es necesario dilucidar los elementos de este concepto a través del análisis de algunas definiciones sobre él.

José Campillo afirma:

Los derechos fundamentales son el conjunto de las exigencias que derivan de la naturaleza de la persona humana y ésta puede hacer valer ante la organización social para el mejor cumplimiento de sus fines. Estos derechos son anteriores y superiores al Estado en tanto que éste debe considerarse como un mero instrumento al servicio de la persona que lo trasciende en rango y jerarquía valorativa.⁶

³ HÄBERLE, Peter, *El Estado Constitucional*, trad. Héctor Fix-Fierro, México, UNAM, 2001, *passim*.

⁴ En el sistema europeo existieron la respectiva Comisión y Corte Europeas de Derechos Humanos, sin embargo la primera desapareció a partir de 1998 con el Protocolo 11 de la Convención Europea de Derechos Humanos. En el sistema interamericano subsisten ambas figuras.

⁵ Cfr. CARPIZO, Jorge y GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso, “Tratados internacionales, el derecho a la información y el respeto a la vida privada,” en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, Año XXXIII, núm. 97, enero-abril de 2000, p. 10.

⁶ CAMPILLO SAINZ, José, *Derechos fundamentales de la Persona Humana*, México, Jus, 1952, p. 5.

Gregorio Peces- Barba entiende a este concepto desde dos puntos de vista, uno objetivo y otro subjetivo, para el objeto de este trabajo nos interesa el análisis de la última definición:

Desde el punto de vista subjetivo son aquellos derechos subjetivos, libertades, potestades o inmunidades que el ordenamiento positivo establece, de protección a la persona, en lo referente a su vida, a su libertad, a la igualdad y no discriminación, a su participación política y social, a su promoción, a su seguridad o a cualquier otro aspecto fundamental que afecte a la libre elección de sus planes de vida (de su moralidad privada), basada en la moralidad de la libertad, la igualdad, la seguridad jurídica y la solidaridad, exigiendo el respeto, o la actividad positiva de los poderes públicos o de las personas individuales o grupos sociales, con posibilidad de reclamar su cumplimiento coactivo en caso de desconocimiento o violación.⁷

Monique Lions sostiene que “los derechos humanos pueden definirse como un conjunto de prerrogativas que permiten al individuo desarrollar su personalidad”.⁸

Antonio Pérez establece que:

La expresión derechos fundamentales tiene un ámbito significativo más preciso y restringido que la expresión derechos humanos. Es posible enumerar los derechos fundamentales de los que disponen los ciudadanos sujetos a un determinado ordenamiento jurídico; por el contrario, no es posible elaborar un catálogo completo de los derechos humanos de aceptación universal, ya que el catálogo sería para algunos demasiado escaso y para otros demasiado extenso.⁹

Del análisis de los anteriores conceptos se concluye que los *derechos humanos son aquellas prerrogativas inherentes al ser humano, que por su naturaleza y dignidad esencial deben ser reconocidas, sin distinción alguna, para el desarrollo integral y pleno de los individuos y de la colectividad dentro de una sociedad democrática*.¹⁰

⁷ Citado por NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, *Teoría y dogmática de los derechos fundamentales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 9 -10.

⁸ LIONS, Monique, “Los derechos humanos en la historia y en la doctrina,” en Secretaría de Relaciones Exteriores, *Veinte años de evolución de los derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1974, p. 480.

⁹ PÉREZ LUÑO, Antonio, *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, México, 1988, pp. 26 y ss.

¹⁰ La democracia en su sentido etimológico significa poder (kratos) del pueblo (demos); pero el sentido de la democracia va más allá de la etimología. Giovanni Sartori nos habla de democracia política, social y económica, estableciendo que la democracia social surge con Tocqueville en su

Características

Por otra parte, los derechos humanos poseen determinadas características que les han sido reconocidos en las declaraciones internacionales y en los ordenamientos domésticos y que les confieren una categoría especial dentro del mundo jurídico.

Entre estas características¹¹ encontramos:

- Universalidad: Pertenecen a todas las personas, sin importar su sexo, edad, posición social, partido político, creencia religiosa, origen familiar o condición económica. En este sentido, la declaración aprobada en Viena el 25 de junio de 1993 por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, explícitamente afirma que el carácter universal de los derechos humanos y las libertades fundamentales “no admite dudas” (párrafo 1); señala también que “...todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes entre sí;”.
- Supratemporalidad: Porque una vez que han sido reconocidos, tanto por los ordenamientos domésticos como por los internacionales, están por encima del tiempo, es decir, no tienen un límite temporal.
- Supranacionalidad: Al ser inherentes a la dignidad de la persona, no dependen de la nacionalidad ni del territorio en que el individuo se encuentre. Los derechos

obra “Democracia en América”, la cual surge en 1831 por una visita realizada a los Estados Unidos de América y él percibe la democracia estadounidense como una sociedad caracterizada por una igualdad de condiciones y guiada, preponderantemente, por un “espíritu igualitario”. Bryce representa a la democracia como un ethos, como un modo de vivir y convivir. Por su parte Kelsen sostiene que la democracia “es la idea de una forma de Estado o de sociedad en que la voluntad colectiva, o más exactamente, el orden social, resulta engendrado por los sujetos a él, esto es, por el pueblo. Democracia significa identidad de dirigentes y dirigidos, del sujeto y objeto del poder del Estado, y gobierno del pueblo por el pueblo”. Se entenderá a la democracia desde la perspectiva del artículo tercero, fracción II, inciso a, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual enuncia: “...considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”. La cual consideramos es la definición más completa y adecuada para los fines del presente estudio, ya que sólo se puede concebir la existencia de los derechos humanos en una sociedad democrática; ya que si hablamos de una sociedad jurídicamente organizada como lo fue el Estado hitleriano, es imposible sostener la existencia de derechos humanos. Cfr. SARTORI, Giovanni, ¿Qué es la democracia?, México, IFE, 1993, pp. 3 y ss; KELSEN, Hans, Esencia y valor de la democracia, trad. de Rafael Luengo Tapia, México, Editora Nacional, 1980, p. 30.

¹¹ Véase NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, *Teoría y...*, op. cit., pp. 69-76; HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, José Luis, *Monografía sobre derechos humanos*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, 2000, pp. 126-135.

humanos limitan a la soberanía o potestad estatal, no pudiendo invocarse esta última para justificar su vulneración o para impedir su protección internacional.¹²

- Imprescriptibilidad: Porque su cumplimiento, respeto y ejercicio no está supeditado a ningún plazo o término establecido.

- Incondicionalidad: Únicamente están supeditados a los lineamientos y procedimientos que determinan los límites de los propios derechos, es decir, hasta donde comienzan los derechos de los demás o los justos intereses de la comunidad;

- Irreversibilidad: Un determinado derecho que ha sido reconocido como inherente a la persona humana, queda integrado en la categoría de derechos humanos. La dignidad del hombre no admite relativismos. Pedro Nikken afirma que “el carácter de derecho inherente a la persona no es reversible en cuanto al derecho en sí...Resulta inconcebible para la dignidad humana que lo que hoy se reconoce como un atributo inherente a la persona, mañana pudiera dejar de serlo por una decisión gubernamental;”.¹³

- Progresividad: Es posible extender el ámbito de la protección a derechos que anteriormente no lo tenían. Los derechos humanos están constantemente evolucionando y extendiéndose, son un asunto “*expansivo y explosivo*”,¹⁴ y es por eso que han surgido las generaciones de derechos humanos y se han incrementado los mecanismos jurisdiccionales y no jurisdiccionales para su tutela. En este sentido, diversos pactos internacionales de derechos humanos tienen normas que consagran el principio de progresividad o integralidad de los derechos; así la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 29, inciso b), señala que “ninguna de sus disposiciones puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados parte o de acuerdo con otra Convención en que sea parte uno de dichos Estados;”.¹⁵

¹² Cfr. NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, *Teoría y dogmática...*, op. cit., p. 69.

¹³ NIKKEN, Pedro, *El derecho internacional de los derechos humanos*, Caracas, Jus, 1989, p. 78.

¹⁴ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Los derechos humanos y la jurisdicción interamericana*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 5-21.

¹⁵ El mismo principio está reconocido en el Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en materia de derechos económicos, sociales y culturales o Protocolo de San Salvador en su artículo 4º, al decir que “no podrá restringirse o menoscabarse ninguno de los derechos reconocidos o vigentes en un Estado en virtud de su legislación interna o de convenciones internacionales, a pretexto de que el presente Protocolo no los reconoce o reconoce en menor grado”. La Convención sobre la Eliminación sobre todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en su artículo 23 establece que “Nada de lo dispuesto en la presente Convención afectará a disposición alguna que sea más conducente al logro de la igualdad entre hombres y mujeres y que pueda formar parte de: a) la legislación de un Estado parte, o b) Cualquier otra convención, tratado o acuerdo internacional vigente en ese Estado”. En la Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 41 que enuncia: “Nada de lo dispuesto en la presente Convención afectará a las disposiciones que sean más conducentes a la realización de los

- Inalienabilidad: Porque no pueden perderse ni transferirse por propia voluntad; son inherentes a la dignidad del hombre.

Vale la pena señalar que no hay derechos absolutos o ilimitados, sin embargo, la fórmula de que “los derechos de uno terminan donde empiezan los del otro” ya no es suficiente en la compleja sociedad actual. En este contexto resalta la importancia de la ponderación, la cual no abordaremos en este estudio pero que es significativo que se deje por sentado su existencia.

Una vez vistas las características que poseen los derechos humanos, se procederá a reflexionar sobre los mecanismos que en nuestro país existen para la tutela y protección de dichas prerrogativas.

II. MECANISMOS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

En el decurso de la historia mexicana se ha buscado efectivizar los derechos de las personas, así en todos los textos constitucionales de nuestro país se encuentra plasmado un catálogo de derechos, que en algunos casos ha sido más extenso que en otros, dependiendo del entorno y tendencias políticas del momento.

En este contexto es que aparece el amparo como un medio jurisdiccional de protección de los derechos humanos y que únicamente se mencionará brevemente con la finalidad de que el lector tenga una visión general de los medios de protección de derechos humanos¹⁶ que existen en México.

1. Mecanismos jurisdiccionales de protección a los derechos humanos (juicio de amparo)

Ignacio L. Vallarta define al amparo como “el proceso legal intentado para recuperar sumariamente cualquiera de los derechos del hombre consignados en la Constitución y atacados por una autoridad de cualquier categoría, o para eximirse de la obediencia de una ley o mandato de una autoridad que ha invadido la esfera federal o local respectivamente”.¹⁷

derechos del niño y que puedan ser recogidas en: a) El derecho de un Estado parte, o b) El derecho internacional vigente con respecto a dicho Estado”; entre otras.

¹⁶ Se estima pertinente aclarar que, en estricto sentido, el amparo no se considera un mecanismo de protección de derechos humanos, sino de garantías individuales. Es válido recordar que los derechos humanos no se mencionan en el capítulo I, del Título I, de nuestra Carta Magna, lo cual, aunado a la distinción doctrinal existente entre derechos y garantías, ha llevado el tema a la mesa de Garantías Sociales dentro de la Reforma del Estado que, hasta el momento en que se termina este trabajo (05 de octubre de 2007), todavía no ha llegado a ninguna conclusión.

¹⁷ VALLARTA, Ignacio, *El juicio de amparo y el Writ of habeas corpus*, México, 1881, p. 39.

Héctor Fix-Zamudio afirma que “el derecho de amparo, tiene por objeto, por medio de un procedimiento sencillo y breve dotado de medidas cautelares importantes, la tutela de todos los derechos humanos establecidos por las mencionadas cartas fundamentales”.¹⁸ Por lo tanto, “es un procedimiento armónico, ordenado a la composición de los conflictos suscitados entre las autoridades y las personas individuales y colectivas por violación, desconocimiento e incertidumbre de las normas fundamentales”.¹⁹

Y aunque su función inicial se reducía a la tutela estricta de los derechos individuales de la persona humana consagrados constitucionalmente, se ha extendido de manera paulatina a la protección de las disposiciones constitucionales cuya violación afecta a un derecho de tipo personal.

Ignacio Burgoa expone que “el juicio de amparo tiene como finalidad esencial la protección de las garantías del gobernado y el régimen competencial existente entre las autoridades federales y las de los estados, extiende su tutela a toda la Constitución, a través de la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16”.²⁰

Juventino V. Castro establece que:

El amparo es un proceso concentrado de anulación —de naturaleza constitucional— promovido por vía de acción, reclamándose actos de autoridad, y que tiene como finalidad el proteger exclusivamente a los quejosos contra garantías expresamente reconocidas en la Constitución; contra los actos conculcatorios de dichas garantías; contra la inexacta y definitiva atribución de la ley al caso concreto; o contra las invasiones recíprocas de la soberanía ya federal, ya estatales, que agraven directamente a los quejosos, produciendo la sentencia que conceda la protección el efecto de restituir las cosas al estado que tenían antes de efectuarse la violación reclamada —si el acto es de carácter positivo—, o el de obligar a la autoridad a que respete la garantía violada, cumpliendo con lo que ella exige—, si es de carácter negativo.²¹

No se entrará a analizar la presente garantía jurisdiccional, debido a que está fuera de los alcances de este trabajo. Solamente se pretende que el lector tenga en mente que hay múltiples mecanismos en México para la defensa de

¹⁸ FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 1999, p. 206.

¹⁹ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1964, p. 137.

²⁰ BURGOA, Ignacio, *El juicio de amparo*, 40ª ed., México, Porrúa, 2004, p. 138.

²¹ CASTRO, Juventino, *Lecciones de garantías y amparo*, México, Porrúa, 1986, p. 300.

los derechos humanos, aunque es válido aclarar que el hecho de que dichos mecanismos existan no asegura que sean eficaces.

Para concluir este apartado se abordarán algunas de las posibles deficiencias del amparo mexicano. Desde hace un tiempo un sector de la doctrina mexicana considera necesario actualizar nuestra máxima institución procesal.²²

Carbonell habla de dos aspectos: 1. la estrecha receptividad del amparo con respecto a ciertas demandas, debido a las barreras que para la legitimación activa se contienen tanto en la Constitución como en la Ley de Amparo y en la jurisprudencia. 2. la estrechez de los efectos de las sentencias dictadas por los órganos de la justicia federal.²³

Actualmente existe una corriente doctrinal que tiene cada vez más adeptos y que propugna la superación de la llamada “fórmula Otero”, modificando, así, el principio de los efectos particulares de la sentencia que otorgue el amparo contra disposiciones legislativas inconstitucionales, para sustituirla por la declaración general de inconstitucionalidad, por lo que cualquier ley que sea declarada fuera del marco constitucional se dejaría de aplicar para toda la población.²⁴

Por otra parte, también se ha señalado que el *interés jurídico* plasmado en el artículo 4 de la LA ha sido superado y debe de instaurarse el *interés legítimo* para la promoción del amparo, sobre todo, ante el surgimiento de los derechos humanos de tercera generación o derechos de solidaridad que tutelan intereses difusos. En México, la legitimación para acceder al juicio de amparo está limitada por el concepto de interés jurídico²⁵ así al faltar éste, la autoridad que conoce del amparo sobresee el juicio con base en la fracción V del artículo 73

²² Héctor Fix-Zamudio enfatiza esta necesidad al sostener que “existe un consenso esencial en la doctrina jurídica mexicana, pero también en los distintos sectores sociales y políticos, de que se requiere una renovación profunda de nuestro ordenamiento en cuanto a la regulación del juicio de amparo. “Prólogo” a la obra de FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *La acción constitucional de amparo en México y España. Estudio de derecho comparado*, México, Porrúa, 2000, pp. XVII-XVIII. Asimismo, cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, “La declaración general de inconstitucionalidad, la interpretación conforme y el juicio de amparo mexicano”, en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, número 8, primer semestre de 2001, México, pp. 90-155.

²³ Cfr. CARBONELL, Miguel, *Los derechos...*, op. cit., p. 86.

²⁴ Cfr. CASTRO Y CASTRO, Juventino, “La fórmula Otero se acerca a su fin”, en *Once voces*, México, Poder Judicial de la Federación, 2000, pp. 89 y ss.

²⁵ El interés jurídico consiste en la exigencia para el agraviado por el acto de autoridad, de demostrar que se ha violado en su perjuicio un derecho subjetivo del cual es titular y que esa violación le afecta de manera personal y directa. Véase *Sánchez Cordero de García Villegas*, Olga, *Magistratura constitucional en México*, México, UNAM, 2005, p. 180.

de la LA.²⁶ De esta forma se sustenta la necesidad de sustituir el concepto de interés jurídico por el de interés legítimo.²⁷

Así la Constitución española de 1978 en su artículo 162.1 legitima para promover el recurso de amparo a cualquier persona física o moral que invoque un interés legítimo, y con base en este interés legítimo el Tribunal Constitucional español ha legitimado a asociaciones o grupos sociales (incluso sin personalidad jurídica), cuando actúan en defensa del derecho fundamental de algunos de sus miembros.²⁸ Similar criterio se adoptó previamente por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.²⁹ Y en América Latina, se destaca el caso de Argentina que estableció este aspecto en su Constitución nacional.³⁰

En México, recientemente se adicionó un párrafo quinto al artículo 4 de la Constitución federal,³¹ que dice: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”, lo cual constituye el reconocimiento de los intereses difusos y colectivos.

Lo anterior muestra la necesidad de ampliar la legitimación e introducir en México, al margen del existente juicio de amparo social agrario, el juicio de amparo colectivo para aquellas colectividades o grupos no asociados portadores de un interés difuso o colectivo.

Mientras que en el Proyecto de LA se propone la modificación al artículo 103 constitucional, en el sentido de que el juicio de garantías tendría por objeto “resolver toda controversia que se suscite por actos o leyes de autoridad que violen las garantías individuales o los derechos humanos que protegen los instrumentos internacionales, celebrados y que se celebren por el presidente

²⁶ El artículo 73 fracción V, dice que “El juicio de amparo es improcedente: contra actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso”.

²⁷ El interés legítimo no requiere de la afectación a un derecho subjetivo, sino que precisa únicamente la afectación a la esfera jurídica del gobernado. Pero requiere la existencia de un interés personal, individual o colectivo; está garantizado por el derecho objetivo, pero en tanto no hay potestad frente a otro, no da lugar a un derecho subjetivo. Véase *Sánchez Cordero, op. cit.*, pp. 181 y ss.

²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional español número 180/1988. FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, “El acceso a la justicia de los intereses de grupo (Hacia un juicio de amparo colectivo)”, en varios autores, *Estudios en homenaje a Don Manuel Gutiérrez de Velasco*, México, UNAM, 2000, p. 229.

²⁹ Sentencia de 27 de octubre de 1975 de la Corte Europea de Derechos Humanos en los casos del “Sindicato Nacional de la Policía Belga” y “Sindicato Sueco de Maquinistas”. FERRER MAC-GREGOR, EDUARDO, “El acceso a la justicia de..., *op. cit.*”, p. 232.

³⁰ *Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “El acceso a la justicia de..., op. cit.*, pp. 228-232.

³¹ Diario Oficial de la Federación, de 28 de junio de 1999.

de la República, con aprobación del Senado”.³² Este rubro está siendo retomado en los Grupos de Trabajo de la Comisión Ejecutiva para la Negociación y la Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión en el marco de la Reforma del Estado.

2. Medios no jurisdiccionales o extrajudiciales de protección de derechos humanos

Como ya se mencionó, además de los mecanismos jurisdiccionales que en muchas ocasiones pueden saturarse y resultar lentos y costosos; las legislaciones de varios países han optado por regular la existencia de una figura no jurisdiccional, que pretende proteger los intereses y derechos humanos de las personas frente a los órganos de gobierno.

En México se establece como principal medio extrajudicial a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, cuyos antecedentes se encuentran en el *Ombudsman*.

Origen del ombudsman

El *Ombudsman* (representante) tiene su origen en la Ley Constitucional sobre Forma de Gobierno de Suecia de 1809 (sustituida por la actual de 1974 que conserva la institución), y que trascendió a otros ordenamientos escandinavos como la Constitución de Finlandia de 1919 y posteriormente a las legislaciones de Noruega (1952) y Dinamarca (1953). Además fue retomado con su denominación original por otros países como Nueva Zelanda (1976) y Australia (Ley Federal de 1976).³³

Según el modelo original, el *Ombudsman* es un organismo dependiente del legislativo, pero con autonomía funcional y por ello se le calificó como “comisionado parlamentario”, con la atribución esencial de recibir las reclamaciones de los gobernados contra las autoridades gubernamentales cuando afecten sus intereses o derechos, con el propósito de obtener un pronto arreglo, o en caso de no lograrlo, iniciar una investigación para formular recomendaciones no obligatorias a las autoridades, recomendaciones que se publican en los informes periódicos, generalmente de carácter anual, que presentan al propio órgano Legislativo.³⁴

³² La conveniencia o inconveniencia de esta modificación ha sido discutida por algunos autores, véase SÁNCHEZ CORDERO, *op. cit.*, pp. 178-179.

³³ Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Reflexiones comparativas sobre el Ombudsman”, en *Protección jurídica de los derechos humanos. Estudios comparativos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1999, pp. 347-397.

³⁴ Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Justicia constitucional, Ombudsman...*, *op. cit.*, pp. 201 y ss.

Una modificación a la figura tradicional de *Ombudsman* aparece en el derecho francés, con el organismo denominado *Mediateur* en el año de 1973, ya que la designación de su titular no corresponde al órgano legislativo, sino al gobierno pero no puede ser destituido por éste sin autorización del Consejo de Estado, que es un tribunal administrativo dotado de gran independencia.

Para efectos de este trabajo se retoma la definición de Fix-Zamudio sobre el *Ombudsman*:

El organismo dirigido por uno o varios funcionarios, designados por el órgano parlamentario, por el Ejecutivo o por ambos, los cuales con el auxilio de personal técnico, poseen la función esencial de recibir e investigar reclamaciones (lo que también pueden hacer de oficio), por la afectación de los derechos e intereses legítimos, e inclusive los fundamentales de los gobernados consagrados constitucionalmente, respecto de los actos y omisiones de autoridades administrativas, no sólo por infracciones de legalidad, sino también por injusticia, irrazonabilidad o retraso manifiesto.³⁵

Antecedentes en México

El antecedente mexicano más lejano se encuentra en la Ley de Procuradurías de Pobres de 1847 que Ponciano Arriaga de Leija promovió en San Luis Potosí, el 18 de abril de 1847.³⁶

Así también el Procurador de Vecinos de la ciudad de Colima, creado por acuerdo del Ayuntamiento de dicha ciudad el 21 de noviembre de 1983 y que se institucionaliza con la Ley Orgánica Municipal el 8 de diciembre de 1984.³⁷ Anteriormente se había establecido, sin eficacia práctica, la Dirección para la

³⁵ *Ibidem*, p. 204.

³⁶ En ella se establecieron tres procuradores de esta naturaleza en ese estado. Estos procuradores se ocuparon de la defensa de las personas desvalidas, pidiendo pronta e inmediata reparación contra cualquier exceso, agravio, maltrato o tropelía que sufrieren por alguna autoridad del orden judicial, político o militar del estado o bien por cualquier otro funcionario o agente público. Los procuradores de pobres averiguaban los hechos y decretaban la reparación de la injuria o la inculpabilidad de la autoridad, teniendo a su disposición la imprenta del estado para dar a conocer a la opinión pública el nombre de las autoridades que no cumplían con sus recomendaciones, pero si el hecho merecía pena de gravedad, ponían al presunto responsable a la disposición del juez competente. Cfr. CARPIZO, Jorge, *Derechos Humanos y Ombudsman*, México, Porrúa, 2003, p. 12.

³⁷ Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Posibilidad del Ombudsman en el Derecho Constitucional Latinoamericano", en *Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2001, pp. 417-418.

Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, de 3 de enero de 1979.

Aunque de naturaleza diferente se crea en 1975, la Procuraduría Federal del Consumidor, que comenzó a funcionar el año siguiente y tiene finalidades comunes a la defensa de los individuos, aunque no primordialmente frente al poder público.

Coincidió con el pensamiento de Fix-Zamudio al afirmar que la primera institución realmente efectiva y que continúa funcionando de manera eficiente, es la Defensoría de los Derechos Universitarios,³⁸ cuyo Estatuto fue aprobado por el Consejo Universitario de la UNAM el 3 de enero de 1985.³⁹

En septiembre de 1986 y en abril de 1987 se fundaron la Procuraduría para la Defensa del Indígena en Oaxaca y la Procuraduría Social de la Montaña en Guerrero.⁴⁰

También existe la Procuraduría de Protección Ciudadana del estado de Aguascalientes, creada por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de dicha entidad federativa, de 14 de agosto de 1988, pero que posteriormente se integró como Secretaría Ejecutiva, a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, establecida por decreto del Ejecutivo publicado el 17 de junio de 1990. La ciudad de Querétaro introdujo por decreto del Ayuntamiento publicado el 22 de diciembre de 1988, la Defensoría de los Derechos de los Vecinos; y el Departamento de Distrito Federal crea la Procuraduría Social por acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) de 25 de enero de 1989. El 13 de febrero de 1989, se creó la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación y en abril de ese mismo año se creó la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos.

Posteriormente surgió la CNDH y organismos en cada una de las entidades federativas del país.

III. ORGANISMOS AUTÓNOMOS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS EN EL CONSTITUCIONALISMO FEDERAL Y LOCAL MEXICANO

Antes de introducirnos al estudio de los organismos constitucionales autónomos en materia de derechos humanos, tanto a nivel federal como estatal, se

³⁸ Posee independencia para que pueda recibir las quejas individuales de los estudiantes y de los miembros del personal académico por posibles afectaciones a los derechos que la legislación universitaria confiere. El defensor universitario realiza las investigaciones necesarias y le propone a las autoridades universitarias la solución del caso. *Cfr. Ibidem*, p. 13.

³⁹ *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, *Justicia constitucional, Ombudsman...*, op. cit., p. 205.

⁴⁰ *Cfr.* Carpizo, Jorge, *Derechos Humanos...*, op. cit., p. 11.

estima conveniente aclarar que se parte de una premisa: en nuestro país no ha sido fácil ni exitosa “la cara empresa de instalar un *Ombudsman* que se considere tal”, ya que no se han dado plenamente “las condiciones de una democracia constitucional”.⁴¹

1. Definición y características de los organismos constitucionales autónomos

Los organismos constitucionales autónomos parecen romper con el dogma de la teoría tradicional de la división del poder de Montesquieu, sin embargo no es así ya que aquél esquema no es tan rígido como pudiera interpretarse. Jaime Cárdenas establece que los órganos constitucionales autónomos son aquellos, inmediatos y fundamentales, establecidos en la Constitución y que no están adscritos claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado.⁴² Señala también que deben de caracterizarse por autonomía no sólo funcional sino también financiera; integración y estatuto de sus titulares, apoliticidad; inmunidades, responsabilidades, transparencia, intangibilidad y, desde luego, funcionamiento interno ajustado estrictamente al Estado de Derecho.⁴³

Carbonell también se refiere a las características de dichos órganos e indica que entre ellas se encuentran: a) son creados de forma directa por el texto constitucional; b) cuentan con una esfera de atribuciones constitucionalmente determinada, lo cual constituye una “garantía institucional” que hace que tal esfera no esté disponible para el legislador ordinario; c) llevan a cabo funciones esenciales dentro de los Estados modernos, y d) si bien no se encuentran orgánicamente adscritos o jerárquicamente subordinados a ningún otro órgano o poder, sus resoluciones son revisables según lo que establezca la Constitución de cada país.⁴⁴

Existe la experiencia de la Constitución colombiana de 1991, que en su artículo 113 señala que el poder público se divide para su ejercicio en tres ramas; Ejecutiva, Legislativa y Judicial, pero que además existen los órganos constitucionales autónomos e independientes que señala la Constitución para el cumplimiento de las demás funciones del Estado.

⁴¹ ACUÑA LLAMAS, Francisco Javier, “El ombudsman en las democracias modernas”, en *Revista de Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, número 105, 2000, p. 83.

⁴² CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “Justificación de los órganos constitucionales autónomos”, en *Derecho y Cultura, Órgano de divulgación de la Academia Mexicana para el Derecho, la Educación y la Cultura*, México, número 2, Invierno 200-2001, p. 17.

⁴³ *Ibidem*, p. 18.

⁴⁴ CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos/Universidad Nacional de Derechos Humanos, p. 92.

En el ámbito de la estructura constitucional de los órganos autónomos, es posible distinguir cuatro ámbitos de la autonomía: política, financiera, jurídica y administrativa.⁴⁵

2. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) fue creada por acuerdo presidencial de 5 de junio de 1990 y su reglamento elaborado por el Consejo de dicha Comisión durante los días 18 de junio a 9 de julio del mismo año.

Junto con las comisiones estatales, la CNDH constituye el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos en nuestro país.

No hay que olvidar que cuando la CNDH surgió, ya existía una experiencia de 16 años en la defensa civil de los derechos humanos.⁴⁶

La CNDH está regulada por el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en pensamiento de Jorge Carpizo puede analizarse bajo los siguientes principios:

- a) La creación de organismos de protección de derechos humanos;
- b) La expedición de recomendaciones públicas autónomas no obligatorias para la autoridad;
- c) El establecimiento de su competencia (conocer actos u omisiones administrativos de cualquier autoridad que viole derechos humanos; excepto las del Poder Judicial que violen estos derechos);
- d) La exclusión de ciertas materias de su competencia (no serán competentes en asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales);
- e) La figura del *Ombudsman* judicial (sólo se pueden revisar los actos administrativos del Poder Judicial y por ningún motivo los de carácter jurisdiccional, ya que el *Ombudsman* no puede sustituir al juez);
- f) La creación del sistema nacional no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, y
- g) Las disposiciones transitorias.⁴⁷

⁴⁵ CABAÑAS CALVO, Jesús Javier, “La autonomía de los órganos constitucionales autónomos”, en *Altamirano*, Revista del H. Congreso del Estado de Guerrero, México, Año 3, Segunda época, julio-agosto 2001, número 21, Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri”, p. 231.

⁴⁶ SIERRA GUZMÁN, Jorge, (et. al.), *La Comisión Nacional de Derechos Humanos. Una visión no gubernamental*, México, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, 1992, p. 49.

⁴⁷ *Cfr. Ibidem*, pp. 86 y ss.

Por lo que en el artículo 102, apartado B se determina claramente la competencia de estos organismos de protección de derechos humanos, tanto locales como el federal, estableciéndose que sólo conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

Por disposición de este artículo la CNDH, únicamente podrá formular recomendaciones y denuncias y quejas antes las autoridades respectivas.

Se considera relevante señalar el carácter no vinculante de las recomendaciones de estos organismos, lo cual permitiría suponer que la fuerza de éstas se basa en dos aspectos: la primera, la fuerza moral que tiene el organismo y/o su titular; y segunda, el peso político que representa una recomendación para una autoridad o servidor público. Mireille Roccatti afirma que “la eficacia de esta figura jurídica está garantizada con los fundamentos que apuntalan y sostienen su existencia”, los cuales son: “independencia, autonomía, imparcialidad, racionalidad, celeridad, gratuidad, neutralidad política y constitucionalidad”.⁴⁸ Lamentablemente en la realidad se constata que muchas de las recomendaciones de estos organismos no tienen ni el peso, ni la trascendencia deseada, además de que no protegen eficazmente los derechos violentados.

Es interesante también la competencia que tiene la CNDH para conocer de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas. Así el artículo 102, apartado B de la Constitución establece un sistema de doble instancia para la protección de los derechos humanos.

La CNDH ha transitado por tres etapas desde su creación hasta la actualidad, las cuales analizaremos a continuación.

- Organismo desconcentrado (1990-1992). Como ya se dijo, fue creado en junio de 1990. Se creó mediante decreto presidencial, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, la Comisión Nacional de Derechos Humanos. El decreto de creación de la CNDH⁴⁹ establece: a) que la CNDH será un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y que estará adscrita directamente al titular de la dependencia (artículo 1); b) será el órgano responsable de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos (artículo 2).

⁴⁸ ROCCATTI, Mireille, *Los derechos humanos y la experiencia del ombudsman en México*, México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 1995, p. 59.

⁴⁹ Publicado en el DOF el 6 de junio de 1990.

- Organismo descentralizado (1992-1999). Con la reforma del 28 de enero de 1992 al artículo 102 de la Carta Magna, por la que se adicionó el apartado B a dicho precepto, el Constituyente Permanente creó un novedoso sistema de protección no jurisdiccional de los derechos esenciales de las personas, al disponer que el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerían organismos de protección de los derechos humanos, lo que dio lugar a la transformación de la CNDH en un organismo descentralizado del Estado y a la promulgación de su ley reglamentaria en junio de ese mismo año. El artículo 1º del Reglamento Interno de la CNDH⁵⁰ menciona que la Comisión es un Organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objeto esencial es la protección, la observancia, la promoción, el estudio y la divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano y en los instrumentos jurídicos internacionales que México ha ratificado.
- Organismo constitucional autónomo (1999 a la fecha). El 13 de septiembre de 1999 nuevamente se modificó el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha reforma tuvo como propósito fortalecer la independencia de la CNDH, dotándola del carácter de organismo público autónomo, a efecto de hacer más expedito su funcionamiento y, con ello, incrementar la eficacia de sus recomendaciones en beneficio de la sociedad. El 26 de noviembre de 2001 se dio un paso más hacia la consolidación de la autonomía de la CNDH, al publicarse en el DOF el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones y rubros de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con la finalidad primordial del ajustar el texto legal a la reforma constitucional de 1999.⁵¹ El Reglamento Interno de la Comisión del 1 de noviembre de 1992, fue

⁵⁰ Publicado en el DOF el 12 de noviembre de 1992.

⁵¹ La actual Ley de la CNDH publicada en el DOF el 29 de junio de 1992, que incluye las reformas del 26 de noviembre de 2001 señala en su artículo 2º que la Comisión es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano. En cuanto a su integración actual el artículo 5º establece que la Comisión se integrará con un Presidente, una Secretaría Ejecutiva, hasta cinco visitadores generales... y para el mejor desempeño de sus responsabilidades contará con un Consejo Consultivo. El procedimiento ante la CNDH se regula por el Título III de esta Ley, que comprende del artículo 25 al 66, en los que se dispone que cualquier persona podrá presentar quejas de presuntas violaciones de derechos, las cuales sólo podrán presentarse en el plazo de un año a partir de la presunta violación. Una vez admitida la queja, se pondrá en conocimiento de las autoridades, los cuales deberán de rendir un informe en un plazo de 15 días naturales y se tratará de lograr una conciliación entre las partes involucradas. El Visitador General puede solicitar se tomen medidas precautorias para evitar violaciones irreparables a los derechos humanos. La Comisión expide acuerdos de trámite y recomendaciones que serán aplicables solamente al caso particular en que surgieron. La recomendación será pública y no tendrá carácter imperativo y una vez que la autoridad la reciba, tendrá 15 días para informar si acepta o no dicha recomendación; en caso de que la acepte tendrá otros 15 días

abrogado por Reglamento publicado el 29 de septiembre de 2003 en el DOF, que entró en vigor el 1 de enero de 2004 (dicho reglamento consta de 178 artículos). Posteriormente, el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en sesión celebrada el día 13 de junio del 2006, acordó modificar el Reglamento Interno de este organismo, estableciendo el cambio de denominación de la Secretaría de Administración, por la de Oficialía Mayor; por lo que el Titular de la Secretaría de Administración, se denomina a partir de esta fecha Oficial Mayor. Adicionalmente se otorgaron nuevas atribuciones al Centro Nacional de Derechos Humanos (CENADEH), por las que ahora se le faculta para organizar e impartir programas de formación académica en el campo de los derechos humanos, ya sea por sí mismo o en colaboración con instituciones nacionales o extranjeras; la modificación fue publicada en el DOF el 26 de junio de 2006.

Ahora se procederá al estudio de organismos constitucionales autónomos en materia de derechos humanos existentes en las entidades federativas. Cabe mencionar que no a todas las comisiones o procuradurías de derechos humanos locales se les ha dado el carácter de organismos constitucionales autónomos, como a continuación se analizará.

3. Comisiones locales de derechos humanos en México

En el territorio mexicano coexisten con la CNDH Comisiones locales de Derechos Humanos, las cuales funcionan como mecanismos de protección de los derechos de los individuos contra posibles arbitrariedades y abusos por parte de las autoridades o funcionarios estatales. Hay comisiones locales en las 31 entidades federativas y en el Distrito Federal. Las denominaciones varían: primordialmente se llaman *Comisión Estatal de Derechos Humanos de* (Aguascalientes, Durango, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Veracruz de Ignacio de la Llave, entre otros); otras más se designan *Comisión de Derechos Humanos del Estado de* (Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Puebla, Morelos, Tamaulipas, Yucatán, entre otros); Procuradurías (Baja California y Guanajuato); o Comisión de Defensa de los Derechos Humanos (Guerrero). La mayoría son similares en funciones y objetivos,⁵² pero su naturaleza ha sido reconocida de forma diversa por las legislaturas de los estados.

para aportar las pruebas de que ha cumplido con la recomendación y la Comisión deberá de notificar a los quejosos y publicar las recomendaciones y acuerdos de no responsabilidad. El Presidente de la Comisión presentará anualmente en el mes de febrero a los Poderes de la Unión un informe sobre las actividades que haya realizado en el periodo comprendido del 1º de enero a 31 de diciembre del año inmediato anterior.

⁵² Véase el enlace con comisiones estatales en la página <http://www.cndh.org.mx> (fecha de consulta: 19 de agosto de 2006).

Para efectos de este trabajo únicamente se hará referencia a aquellas comisiones locales que se constituyen como organismos constitucionales autónomos. En el derecho constitucional local de Morelos, Coahuila, Baja California, Estado de México, Chiapas, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y del Distrito Federal, las Comisiones de Derechos Humanos son consideradas como “Organismos autónomos”. Las disposiciones constitucionales locales que indican lo anterior son:

- a) Coahuila de Zaragoza: Garantiza el ejercicio libre, democrático y equitativo de los derechos humanos. Su estudio, protección, difusión y promoción se realizará a través de un organismo público autónomo denominado Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. Se integra por seis consejeros, los cuales son designados por el voto de la mayoría de los miembros del Congreso del estado y durarán en su encargo 4 años. A la Comisión se le confiere facultad para presentar iniciativas de leyes o decretos al Congreso en materia de derechos fundamentales (artículo 195).
- b) Baja California: La Constitución consagra que por medio de una ley se establecerán las bases para la creación de la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana, como un organismo administrativo, autónomo de participación ciudadana para vigilar y exigir de los servidores públicos un actuar apegado a la legalidad y asegurar el respeto de los derechos humanos en la entidad, sus resoluciones consistirán en solicitarles fundando y motivando ante las autoridades competentes, la aplicación de las sanciones previstas en la ley (artículo 7).
- c) Chiapas: La promoción y protección de los derechos humanos, estará a cargo de un organismo público, autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, al que se denominará Comisión de los Derechos Humanos; tendrá por objeto la defensa, promoción del respeto, estudio y divulgación de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico mexicano y en instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano, fomentará su respeto y observancia, el fortalecimiento de la cultura de la legalidad y el respeto a la cultura, costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas de la entidad. Tendrá un Consejo General Consultivo integrado por diez consejeros, que serán elegidos, a propuesta del Ejecutivo, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso (artículo 48). Este último aspecto, por el cual el Ejecutivo tiene participación en la designación se considera un retroceso dentro del constitucionalismo chiapaneco, ya que con la reforma de 2004 se puede afectar la imparcialidad de este organismo.
- d) Estado de México: La Legislatura del Estado establecerá un organismo autónomo para la protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, el cual conocerá de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, provenientes de cualquier autoridad o servidor público del Estado, o de los municipios que violen los derechos humanos. Este organismo formulará re-

comendaciones públicas no vinculatorias; así como denuncias y quejas ante las autoridades respectivas (artículo 16).

e) Morelos: Crea el organismo público autónomo denominado Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, el cual conocerá de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público estatal, con excepción de los del Poder Judicial del estado, que violen estos derechos. Contará con personalidad jurídica, patrimonio propios, autonomía de gestión y presupuestaria. Se integra por un presidente, que será la máxima autoridad del organismo, y un consejo consultivo, integrado por seis consejeros (artículo 23 B). Es importante enfatizar que sólo conoce de quejas en contra de autoridades estatales, es decir, no interviene en caso de que el acto u omisión violatorio de derechos humanos provenga de autoridades municipales, lo cual es peligroso ya que limita la cobertura protectora a favor de las y los pobladores de esta entidad.

f) Tamaulipas: La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas. Será un organismo público autónomo e independiente, con personalidad jurídica y patrimonio propios que tendrá por objeto la protección de los derechos humanos que otorga el orden público mexicano, conocerá de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público que viole estos derechos en el ámbito del estado (artículo 126).

g) Tlaxcala: La Comisión Estatal de Derechos Humanos es un organismo autónomo, con personalidad jurídica y manejo de su patrimonio; su finalidad es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos. Tendrá un consejo consultivo integrado por cinco consejeros, que serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión del Congreso, mediante convocatoria pública abierta, expedida por el propio Congreso en la forma y términos que la ley señale (artículo 78). Esta regulación resulta innovadora y se considera conveniente, el hecho de la designación se haga por el Congreso mediante convocatoria pública abierta puede dar oportunidad de participar a personas que se encuentren verdaderamente capacitadas y cuenten con experiencia en la materia. Claramente se deben definir muy claramente los requerimientos en la convocatoria para evitar el exceso de candidatos que no cubran el perfil. Empero, se estima que esta modalidad garantiza mejor la posibilidad de que el organismo constitucional sea verdaderamente autónomo y posiblemente es más conveniente que la que impera en Chiapas.

h) Veracruz de Ignacio de la Llave: Reconoce a 4 organismos constitucionales autónomos en diferentes materias. Indica que el conocimiento y sustanciación de las quejas en contra de los actos u omisiones de naturaleza administrativa que violen derechos humanos, provenientes de cualquier autoridad o servidor público, la realizara la Comisión Estatal de Derechos Humanos, que estará a cargo de un presidente que será nombrado por el Congreso del Estado, con la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes (artículo 67, fracción II). Y prevé

un sistema interesante por el cual, y ante el incumplimiento reiterado de sus recomendaciones, la Comisión podrá hacerlas del conocimiento del Congreso y de la autoridad que estime pertinente.

i) Yucatán: Establece un organismo público autónomo denominado Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargada de la protección, defensa, estudio, promoción y divulgación de los derechos humanos (artículo 75 Bis).

j) Distrito Federal: El artículo 2 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal se establece que la misma es un organismo público autónomo que tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos.

IV. PERSPECTIVAS

Son claras las limitaciones que enfrentan las comisiones locales de derechos humanos, su reconocimiento como organismos constitucionales autónomos no soluciona la situación, pero coadyuva ampliamente al logro de los objetivos planteados. Es importante asegurar la independencia de estos órganos, como una forma de avanzar en la observancia de los derechos de todas las personas sujetas a la jurisdicción del Estado mexicano.

Existen propuestas de creación de un *Ombudsman* municipal; a este respecto es relevante el ímpetu descentralizador que se persigue y que puede ser benéfico en esta materia. Sin embargo, debe de tenerse en cuenta que no sirve de nada crear figuras jurídicas que no sean eficaces; antes de que aparezcan, deben de buscarse los mecanismos que se emplearán para lograr los resultados esperados y evitar que se conviertan en órganos que gastan presupuesto y no generan beneficios.

Por otro lado, las personas no sólo requieren de la protección de los organismos públicos de derechos humanos cuando existe una actividad ilegal de la autoridad; también necesitan ser protegido en contra de violaciones a sus derechos por parte de particulares. Éste es un rubro pendiente en nuestro país.

Como se mencionó al inicio de este trabajo, nuestro país tiene muchos retos que enfrentar y problemáticas que solucionar en el ámbito de los derechos humanos. Por ello es necesario que todos los individuos que se encuentren en nuestro territorio conozcan y comprendan los mecanismos de defensa individual y colectivo; es decir, discernir de quién, de qué, cuándo y cómo deben defenderse, lo cual es posible si la cultura de los derechos humanos se encuentra al alcance directo del titular de esos derechos. Incluso deben de saber que

una vez agotados los recursos jurisdiccionales internos pueden recurrir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y, a través de ésta, su caso puede llegar a la Corte Interamericana.

En un espíritu de solidaridad humana, hay que entender que la decadencia de los derechos de otros, puede anunciar la decadencia de nuestros derechos; y que toda violación a un derecho humano representa una afrenta a la humanidad y debe de ser prevenida, evitada o reparada, pronta y eficazmente.

En México es urgente una reforma constitucional que incida en diversos aspectos concernientes a los derechos humanos. No solamente se necesita actualizar los mecanismos jurisdiccionales, dándole efectos generales a las sentencias de amparo. Es indispensable también que se comprenda que el reconocimiento de la dignidad humana como preocupación y eje de la sociedad democrática. La observancia efectiva de los derechos humanos ganaría un espacio decisivo si quedase claramente establecido que siempre se optará por la norma que brinde mayor protección al ser humano (reconocimiento expreso del principio *pro homine* como regla de creación normativa, interpretación y aplicación), independientemente de que se trate de la Constitución o de un tratado internacional. Ojalá éste y otros aspectos sean tomados en cuenta por nuestro Constituyente permanente en el proceso de Reforma del Estado.