

### Estado de Derecho y el Sistema No Jurisdiccional

#### Desafíos y retos

*Alejandro Habib Nicolás*  
Presidente de la Comisión de Derechos Humanos  
del Estado de Hidalgo

El concepto de Estado de Derecho ha sido usado de manera cotidiana, generando con ello no sólo un uso descontextualizado sino una interpretación incorrecta de éste; así, generando un marco referencial citaremos que, al Estado de Derecho, lo debemos de entender como una guía, un marco de valores plasmados en cuerpos normativos que engloban el “deber ser” del actuar social, tanto en lo colectivo como a nivel individual, el cual tiene diversos objetivos (Cossío, p.33); a) distinguir entre diversos componentes sociales; b) asignar a cada uno de ellos sus tareas; c) delimitar sus formas de actuación y las posibles relaciones entre sí; d) atribuirle un valor a cada una de las distinciones anteriores y asignarle un carácter deóntico, es decir, un valor en sí de la norma como reguladora del actuar de cada uno de los elementos que participan en la relación social y la manera de efectivizarla en un sistema integral jurídico. De esta manera, el Estado de Derecho genera los mecanismos de interacción entre los diferentes elementos que integran a la Sociedad o Comunidad, o desde un punto de vista político clásico, al Estado en su totalidad, desarrollando condiciones deseables como resultado del actuar.

Punto sustancial y trascendental en los Estados Constitucionales de Derecho modernos, con formas de gobierno democráticas, es tener certeza, de los principios plasmados en el Estado de Derecho, como modelo axiológico y, de igual manera, la efectivización, a través de los mecanismos jurisdiccionales y no jurisdiccionales de estos principios, que se traducen en el ejercicio pleno de derechos y libertades, haciéndose exigibles ante un tercero, por ende, el resultado deseable es que se generen condiciones jurídicas, políticas, sociales y económicas que permitan el pleno ejercicio de derechos, desde la máxima “todas las personas, todos los derechos”.

Así, este actuar es enmarcado por el “principio de constitucionalidad” o de supremacía constitucional, el cual, consolida a la Constitución Política como el ordenamiento jurídico supremo, siendo fuente y origen de todo el sistema jurídico mexicano.

Por ello, es fundamental la Justicia Constitucional, la cual es definida como una disciplina autónoma de la Ciencia del Derecho, una rama del Derecho Público (Colombo, 2002) que tiene como objeto principal velar por el principio de supremacía constitucional mediante la construcción de elementos orgánicos y funcionales que actuarán mediante procedimientos jurisdiccionales. En este sentido, la Justicia Constitucional o el Derecho Procesal Constitucional tendrá como objetivos: a) mantener el principio de constitucionalidad o de supremacía constitucional; b) ser un factor primordial del equilibrio de poderes, y c) actuar como un mecanismo de control limitando el ejercicio del poder político velando por la persona.

A través de los mecanismos de Control Constitucional, los cuales hacen referencia, de manera clásica, a medidas procedimentales de carácter jurisdiccional, fundamentados en el mismo Estado de Derecho, se establecen las obligaciones de hacer que deberán desplegar los órganos de poder, sin que puedan exceder sus alcances.

En este sentido se consolida el Deber de Cuidado por parte de toda autoridad y servidor público, enmarcando su actuar en dos vías; la primera desde un punto de vista negativo o pasivo como la prohibición explícita en su actuar con la finalidad de no vulnerar derechos y, desde una segunda perspectiva, la obligatoriedad de generar acciones afirmativas con el objetivo de cumplir con las responsabilidades establecidas en los diferentes marcos normativos que le dan competencia a sus acciones y al mismo tiempo la obligatoriedad constitucional de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, lo que repercute de igual forma e intensidad con su omisión de actuar sobre los bienes jurídicos tutelados. El actuar u omisión del servidor público puede tener consecuencias en las vías administrativa, civil y penal.

Por ello, es necesaria la implementación de instrumentos de defensa que garanticen de forma óptima, el cumplimiento de lo dispuesto por el Poder Constituyente a través de la Asamblea Original al momento de haber diseñado el marco constitucional.

En la función jurisdiccional del Estado recae con mayor intensidad la obligación de salvaguardar este principio. El juzgador se erige como un órgano controlador y garante del estado de derecho. El estudio y valoración del juez, dentro de su competencia, conlleva el análisis específico de una norma jerárquicamente secundaria que pudiese resultar contraria a los preceptos constitucionales. El resultado tiene, en principio, dos vertientes; la primera de ellas corresponde a la congruencia de la ley secundaria con la ley fundamental, la segunda es que se desprenda una incongruencia entre la ley secundaria con la ley fundamental, lo que deriva en: 1) la inaplicabilidad de la norma secundaria haciendo valer la ley fundamental, 2) la invalidez de origen del precepto normativo secundario y la aplicación de la ley fundamental. El resultado versará en torno a la misma ingeniería constitucional de origen, diseñando dos mecanismos de control de constitucionalidad, los cuales surgen de diseños completamente diferentes, el mecanismo de control concentrado y el mecanismo de control difuso. De manera

clásica los mecanismos de Control de Constitucionalidad en México son las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad, el juicio de amparo, amparos directos trascendentales, recursos, resoluciones sobre casos de incumplimiento de sentencias o repetición de actos reclamados, casos de violaciones a la suspensión del acto reclamado o de admisión de fianzas ilusorias o insuficientes, determinaciones de constitucionalidad sobre la materia de consultas populares y en la jurisdicción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Juicio de Protección de Derechos Político Electorales del Ciudadano, entre otros.

El Estado mexicano en el mes de junio de 2011, ratificó su obligación y compromiso con la protección y garantía de derechos humanos, generando así una modificación sustancial en su marco normativo fundamental, ampliando su ámbito de protección al bloque de derechos humanos consagrados en diversas cartas e instrumentos internacionales, generando con ello, el compromiso irrenunciable de generar, tanto adecuaciones legislativas así como la creación y fortalecimiento de sus instituciones políticas de generación de acciones gubernamentales. En este sentido, la Constitución Política, como legislación fundamental, consagra una serie de medidas axiológicas y formales que engloban al bloque de derechos humanos, con fundamento en el principio de convencionalidad, generando, en palabras del Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arturo Zaldívar Lelo de Larreal, “una Constitución convencionalizada”.

Así, con base en los artículos 1 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el actuar del Estado mexicano es integral, reafirmando su obligación de desarrollar acciones significativas, en todas las funciones del Estado y en todos sus ámbitos de gobierno, con la finalidad de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. La característica sustancial de los derechos humanos es que son inherentes a la persona y, en este sentido, su validez y vigencia, así como su efectividad, no está sujeta al otorga-

miento de éstas ni por parte de la autoridad política ni por ninguna otra circunstancia.

El Estado en su actuar total deberá de procurar garantizar objetiva y progresivamente los derechos humanos, desde la planeación, ejecución y evaluación de políticas públicas hasta adecuaciones legislativas y resoluciones jurisdiccionales y no jurisdiccionales. Con esta perspectiva todos los derechos sin excepción deberán de ser tutelados y protegidos, buscando siempre el pleno desarrollo de la persona.

Así, desde la protección de derechos humanos, al principio de convencionalidad lo entenderemos como una herramienta jurídica que puede definirse como una actividad judicial operativa, respecto de los hechos y de las leyes, que hace efectivo el carácter normativo y legal de la Convención Americana de Derechos Humanos y de todos aquellos tratados que comprenden el Sistema Interamericano de Defensa de estos derechos.

El concepto de control de convencionalidad se encuentra ligado necesariamente a la forma de interpretación de la Convención; esto de forma similar a como en el derecho interno el control de constitucionalidad es inherente a la interpretación de la carta magna (Rincón Plaza, 2013).

Esta reforma constitucional fortaleció el actuar de los Organismos Públicos Protectores de Derechos Humanos, los cuales tienen su origen en la Iniciativa de decreto que adicionó el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>1</sup> de fecha 18 de noviembre de 1991. En ella, en su parte toral, argumenta:

*“Al crear la comisión no hubo el simple ánimo de importar una figura extranjera que algunos pudieran considerar que no corresponde a nuestra cultura ni a los orígenes y conformación de nuestro sistema jurídico. La*

<sup>1</sup> Disponible en <http://cronica.diputados.gob.mx/>

*adoptamos, no porque pudiera resultar novedosa, sino porque la experiencia de su funcionamiento en otros estados que ha sido altamente positiva.*

*En efecto, el éxito de esta figura, que actualmente es acogida en más de 40 países de todos los continentes y de las más diversas tradiciones jurídicas y culturales, radica en la protección que brinda a través de un procedimiento flexible y breve, en el que se investigan las quejas presentadas, procurando alcanzar una solución rápida y, de no obtenerse ésta, se emite una recomendación no obligatoria para las autoridades respectivas, pero que al darse a conocer públicamente, lleva consigo el apoyo de la opinión pública”*

*“El actual artículo 102 contempla la organización y atribuciones del Ministerio Público de la Federación, en su carácter de representante de los intereses de la sociedad, en su conjunto, por lo que la adición que proponemos inmediatamente después de aquella institución, para aludir a los organismos protectores de los derechos humanos, complementaría y reforzaría el espíritu eminentemente social de dicho precepto.*

*El aparato B del artículo 102 establecería la existencia de un organismo de defensa de los derechos humanos estructurado a partir de una ley que expediera el honorable Congreso de la Unión y facultaría a las legislaturas estatales, para crear organismos equivalentes a nivel local.”*

*Los organismos locales actuarían en su ámbito de competencia territorial; tendrían jurisdicción restringida, pero los quejosos podrían inconformarse ante el organismo que creara la ley del Congreso, respecto de las recomendaciones de los órganos locales. Ello permitiría unidad de criterios en lo que hace a la forma, términos y medios para salvaguardar los derechos humanos bajo los principios de seguridad, objetividad y certeza jurídicas.*

*La propuesta de la comisión, en consecuencia, está inspirada en las ideas de quienes la integran y recoge la valiosa experiencia adquirida por la propia institución a un año y medio de su creación.*

*Ningún país es portador exclusivo de la defensa de los derechos humanos; ellos son principios y tarea de todos los países libres en todas las regiones del mundo. Entre todos, al interior de nuestras sociedades y mediante la difusión internacional de este principio, crearemos una era de justicia y de libertad que son el contenido esencial y universal de los derechos humanos.”*  
(sic.)

Las dos reformas constitucionales antes citadas, desde una interpretación tanto sistemática, integral y, a su vez, funcional, dan sustento, por un lado, al Sistema No Jurisdiccional de Protección de Derechos Humanos y, por otro, lo fortalece.

Así, se garantiza el principio de constitucionalidad a través del establecimiento de pesos y contrapesos que mantiene el equilibrio constitucional basado en los controles de poder, evolucionando así, la teoría tradicional de la división de poderes, a organismos de control horizontales. Los órganos constitucionalmente autónomos desarrollan funciones sustantivas del Estado, realizando acciones primordiales, a través de la consolidación de una autonomía técnica, generando un beneficio directo a la sociedad y comunidad. Estas características básicas y sustanciales les permiten mantener relaciones de coordinación y no de subordinación con los poderes tradicionales del Estado. la conveniencia de un órgano específico que ejecute las tareas que no deben ser sujetas a la coyuntura política, pero que son parte de las atribuciones naturales del Estado. Un auténtico órgano autónomo cuenta con especialización en su área y no se guía por intereses partidistas o situaciones coyunturales, sino con estricto apego a la legalidad.

En la medida en que un órgano tenga independencia respecto de los poderes tradicionales y se evite cualquier injerencia gubernamental o de otra índole, se asegura y garantiza su autonomía, siempre en estricto apego al principio de constitucionalidad, pues la limitante de la autonomía radica precisamente en que sus actos se encuentren apegados a dicho principio. Los órganos constitucionales autónomos y,

en el caso que nos ocupa, los órganos defensores de derechos humanos, justifican su actuar político, jurídico y social porque es necesario encomendarles tareas primordiales del Estado, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales, sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, sino todo lo contrario, fortalece al Estado en su integridad al actuar como mecanismos de peso y contrapeso.

El reconocimiento y guarda de derechos humanos, el sometimiento de todos los individuos y del poder público a la Ley, así como el contar con mecanismos operativos de protección y control constitucionales y convencionales, tanto desde el punto de vista jurisdiccional como no jurisdiccional, desarrollan condiciones más favorables para que las personas puedan hacer exigibles sus derechos frente a los diferentes órganos de gobierno y funciones especializadas del Estado, lo que conlleva la consolidación del derecho a la Seguridad Jurídica, como un valor obligatorio, sustancial y general, del cual los ciudadanos debemos de gozar.

En este sentido surge el Garantismo Jurídico, el cual da forma a una nueva manera de dimensionar al Constitucionalismo, formando un elemento sustancial de las democracias modernas, el reconocimiento pleno de derechos humanos, así como su efectividad.

El jurista Luigi Ferrajoli argumenta que las garantías constitucionales de los derechos humanos son también garantía de la democracia, y aún más allá, son la consolidación de Estados Constitucionales de Derecho con formas de gobierno democráticas modernas, asegurando el ámbito de ejercicio de derechos políticos, civiles, derechos de libertad y derechos sociales.

El reto en el actuar de los Órganos Constitucionales Autónomos defensores de Derechos Humanos en la actualidad es precisamente que, los mecanismos no jurisdiccionales con los que cuenta para la pro-



tección de derechos humanos generen una conciencia social sobre la obligación del Estado en su integridad sobre la no vulneración de derechos humanos, enriqueciendo la opinión pública sobre las obligaciones que tiene todo servidor público y, en el mismo sentido, fortalecer la relación constitucional que tienen con respecto a la función legislativa, desde el marco de pesos y contrapesos, ejerciendo su facultad constitucional de, en el sentido de transparencia y rendición de cuentas, solicitar a los órganos de representación popular ejercer su competencia con la finalidad de llamar a rendir cuentas a todo servidor público de cualquier nivel jerárquico y ámbito de gobierno, cuando estos no acepten las Recomendaciones tanto generales como específicas emitidas por los organismos autónomos constitucionales protectores de derechos humanos, sustentados en la investigación previa por posibles violaciones a derechos humanos.

A través de la efectivización de los principios de constitucionalidad y convencionalidad se construye una nueva dimensión del ejercicio del poder político y de la persona, posicionando al individuo como centro y razón del actuar del Estado, enriqueciendo con ello al mecanismo articulador de los elementos que integran a la sociedad, el Estado de Derecho.

## FUENTES DE CONSULTA

Colombo Campbell, Juan (2002), *Funciones del Derecho Procesal Constitucional*; Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Cossío D. José Ramón (2003), *Estado de Derecho y Constitucionalismo*; memorias 2003; IBERGOP. México, Ed. Porrúa.

Rincón Plazas, Elmer Ricardo (2013) ¿Cómo funciona el control de convencionalidad?: Definición, clasificación, perspectiva y alcances, *Revista Iter Ad Veritatem*, núm. 11.