

320809



FUNDADA EN 1960

UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

PLANTEL TLALPAN

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

8
2ej

**LA EFECTIVIDAD DE LA DEFENSA DE LOS DERECHOS
HUMANOS EN EL ESTADO MEXICANO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A :

BLANCA ROSA CANTON RIVERA

ASESOR DE TESIS:

LIC. JOSE DE LA LUZ MEDINA OROZCO

México, D. F.

1994

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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 está 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.

A MI PADRE.

Por que siento un profundo orgullo de ser tu
hija y te dedico con mucho cariño este trabajo
que es en gran parte tuyo también.

Gracias Papá.

A MI MADRE.

Por que además de la vida me has dado lo mejor
de tí y gracias a tu apoyo y sacrificio he logrado
esta meta.

Con amor y agradecimiento infinito

A MIGUEL ANGEL LOPEZ CARDENAS.

Por que me brindaste tu ayuda y sobre todo tu
amor que significa tanto para mí.

Gracias por creer en mí.

Te amo.

A COQUIN Y A MIGUE.

Por que los quiero mucho y deseo
para ustedes un mundo mejor.

A MARICARMEN Y A LUIS.

Con mucho cariño.

A LA LICENCIADA PILAR LEON URIBE.

Por que siempre tuvo tiempo de escucharme
y por sus vallosos consejos.

Muchas gracias.

AL LICENCIADO SAMUEL ALVAREZ GARCIA.

Por su invaluable ayuda y amistad.

A LA FAMILIA GONZALEZ DIAZ.

Por que en todo momento han estado conmigo.

Con mi más grande afecto y agradecimiento.

A MIS AMIGOS.

Por que pasamos inolvidables momentos.

Gracias por su amistad sincera.

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO 1

DERECHOS HUMANOS: CONSIDERACIONES GENERALES

1.1 INTRODUCCION A CAPITULO	2
1.2 DEFINICION DE DERECHOS HUMANOS.	3
1.3 FUNDAMENTACION FILOSOFICA	6
1.3.1 La Dignidad Humana.....	14
1.3.2 La Libertad Humana.....	16
1.3.3 La Igualdad Humana	18
1.4 CLASIFICACION DE LOS DERECHOS HUMANOS	20
1.5 GENERACIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS.....	24
1.6 DERECHOS HUMANOS Y GARANTIAS INDIVIDUALES	26
1.7 BREVE REFERENCIA HISTORICA.....	30
1.7.1 Inglaterra	30
1.7.2 Estados Unidos de América.....	32
1.7.3 Francia	34

CAPITULO 2

LOS DERECHOS HUMANOS EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO.

2.1 INTRODUCCION A CAPITULO	40
2.2 EL ANHELO DE LIBERTAD	40
2.3 LA CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812	42
2.4 LIBERTAD EN EL MOVIMIENTO DE INDEPENDENCIA.....	44
2.5 LA CONSTITUCION DE 1814.....	47
2.5.1 El Ideario de los Sentimientos de la Nación de Morelos	50
2.5.2 Elementos Constitucionales de Rayón.....	52
2.6 LA CONSTITUCION DE 1824	54

2.7 LA CONSTITUCION DE 1857.....	57
2.8 LA CONSTITUCION DE 1917.....	61
2.8.1 La Revolución Mexicana	61
2.8.2 La Primera Constitución Social del Mundo.....	64

CAPITULO 3

EL ANTECEDENTE INSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO

3.1 INTRODUCCION A CAPITULO	72
3.2 LA FIGURA DEL OMBUDSMAN COMO FUENTE DE INSPIRACION PARA LA CREACION DE ORGANISMOS PROTECTORES DE LOS DERECHOS HUMANOS.....	72
3.3 LA PROCURADURIA DE LOS POBRES	76
3.4 LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.....	79
3.5 DIRECCION PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE NUEVO LEON.....	81
3.6 PROCURADURIA PARA LA DEFENSA DEL INDIGENA.....	83
3.7 PROCURADURIA SOCIAL DE LA MONTAÑA.....	86
3.8 PROCURADURIA DE PROTECCION CIUDADANA.....	88
3.9 DIRECCION GENERAL DE DERECHOS HUMANOS DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACION.....	91
3.10 COMISION DE DERECHOS HUMANOS DE MORELOS.....	92
3.11 PROCURADURIA SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL	94

CAPITULO 4

MARCO CONSTITUCIONAL Y JURIDICO DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

4.1 INTRODUCCION A CAPITULO	99
-----------------------------------	----

4.2 LOS INSTRUMENTOS DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO	99
4.3 LA CREACION DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	103
4.3.1 La Reforma al artículo 102 Constitucional	105
4.4 LA NATURALEZA JURIDICA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	107
4.5 ESTRUCTURA ORGANICA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	109
4.6 COMPETENCIA Y ATRIBUCIONES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	113
4.7 INCOMPETENCIA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	116
4.8 EL PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	119
4.8.1 Procedimiento de Queja	
4.8.1.1 La Presentación de la Queja	120
4.8.1.2 La Calificación de la Queja	121
4.8.1.3. La Tramitación de la Queja	124
4.8.2 El Procedimiento de Inconformidad	126
4.9 LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	129
4.9.1 Clasificación de las Recomendaciones	132
4.10 LA PUBLICIDAD DE LA ACTUACION DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	133
4.11 EL PAPEL DE LAS COMISIONES ESTATALES DE DERECHOS HUMANOS	134

4.12 LA IMPORTANCIA DE LA EDUCACION Y LA DIVULGACION DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO.....	138
CONCLUSIONES	
BIBLIOGRAFIA	

INTRODUCCION

Los Derechos Humanos no es un tema nuevo ni de moda, pues constituyen principios eternos y que prevalecen a través del tiempo; su protección ha sido desde siempre el máximo anhelo de la humanidad y que por ello ha luchado y lo seguirá haciendo hasta lograr el pleno reconocimiento y respeto de la dignidad de los hombres.

Sin embargo, resulta un tanto complejo su estudio, pues cuestiones como su origen, su clasificación y su fundamentación han dado lugar a múltiples concepciones que básicamente se agrupan en dos escuelas: la jusnaturalista y la juspositivista; la primera sustenta sus teorías en el derecho natural como origen de los derechos humanos, mientras que la segunda niega rotundamente la existencia de un derecho natural, reconociendo solamente a los plasmados en un ordenamiento positivo.

Indudablemente que por encima del derecho positivo existen principios como la dignidad, la libertad y la igualdad pues constituyen valores superiores contra los cuáles no puede ir ningún ordenamiento jurídico, y a través de ellos se manifiestan los derechos humanos.

En el devenir histórico de la Nación Mexicana, diversos cuerpos jurídicos han contemplado una serie de derechos fundamentales del individuo, si bien de manera somera y dispersos en los textos legales, han servido de base para la elaboración de un verdadero catálogo de derechos humanos. Al respecto, la Constitución de 1917, vigente hasta ahora, tutela una serie de derechos, que al ser plasmados y reconocidos reciben el nombre de Garantías Individuales, las cuáles están comprendidas en el Título Primero, Capítulo I de la Carta Magna.

No obstante, no basta que dichas garantías estén reconocidas por la Constitución, sino que además de ello es necesario que el Estado implemente los mecanismos idóneos para su cabal cumplimiento.

Por otro lado, la ampliación de las acciones estatales derivadas del incremento cualitativo y cuantitativo de la función de la administración pública, ha traído consigo el mal desempeño por parte de algunos servidores públicos que valiéndose de su potestad, actúan irresponsable o ilegalmente, perjudicando así a los gobernados.

En virtud de lo anterior, y dado que los órganos tradicionales encargados de proteger los intereses y los derechos de los ciudadanos han llegado a abrumarse de tal manera que resultan lentos y costosos, se hizo indispensable la instauración de nuevos instrumentos más ágiles, flexibles y económicos que no suplen o duplican a los ya establecidos, sino que los refuerzan para lograr una mejor y mayor defensa de las garantías individuales.

En este renglón, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, a instancias del Poder Ejecutivo Federal, han tenido a bien aprobar el reconocimiento de organismos de protección de los derechos del hombre, elevados ahora a rango constitucional.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos constituye un poderoso medio de tutela de los derechos humanos, que junto con las Comisiones Locales emprenden una verdadera cruzada contra la arbitrariedad gubernamental.

Los resultados positivos obtenidos por la Comisión Nacional, han logrado que poco a poco se vaya arraigando en la sociedad, que en un principio se mostró escéptica en cuanto a su efectividad.

No hay que dejar de reconocer que aún falta mucho por hacer, y que solo la experiencia diaria puede ir perfeccionando los procedimientos y señalando los errores que se presenten; así mismo, es indispensable crear una conciencia y educación tanto a los servidores públicos como a la sociedad en general, con el fin de lograr una cultura sobre derechos humanos.

Es en este renglón en donde reside el principal problema: la mayoría de los mexicanos desconocen cuáles son sus derechos humanos y los mecanismos establecidos para su pleno ejercicio, por lo que la educación constituye un factor esencial para lograr una mayor vigencia de las garantías individuales en México, para lo cual resulta importantísimo el papel de los medios masivos de comunicación, a fin de dar una mayor difusión de cuáles son los derechos humanos y cómo se hacen valer, pues el objetivo es que la defensa de los derechos humanos llegue a todos los rincones del país.

La causa de los derechos humanos compromete a todos, es decir, que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, las Comisiones Estatales, los Organismos no gubernamentales,

los medios de comunicación y la ciudadanía debemos hacer un frente común, pues solo el esfuerzo conjunto va a lograr un efectivo respeto a los derechos humanos, y que se pueden resumir en dos lineamientos fundamentales: No a la impunidad y Nadie está por encima de la Ley.

En la elaboración de la presente tesis, se utilizará el método deductivo, pues a partir del concepto general que son los derechos humanos, se va reduciendo su ámbito a nociones más específicas y concretas que son los órganos establecidos para su tutela, y en particular la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

También servirá de apoyo el análisis estructural y funcional de esta institución, así como su competencia y atribuciones.

Ahora bien, al referirnos a los derechos humanos en el Estado Mexicano, resulta menester un estudio histórico tanto de los diferentes ordenamientos que los han contemplado, como de los organismos que para su defensa han sido creados, sin dejar de reconocer, por supuesto, la influencia exterior, principalmente francesa, que inicia el movimiento universal a favor de la consagración de los derechos humanos.

Finalmente, las estadísticas revisten especial importancia en la comprobación de la hipótesis, pues no se puede hablar de que la Comisión Nacional sea eficaz o no, sin tener los datos de las recomendaciones cumplidas, al igual que la cantidad de personas orientadas y las quejas que ha recibido y tramitado hasta el 29 de octubre de 1993.

CAPITULO 1

DERECHOS HUMANOS. CONSIDERACIONES GENERALES.

1.1 INTRODUCCION A CAPITULO

Existen una gran cantidad de interrogantes en torno a los derechos humanos , como ¿Qué son los derechos humanos?, ¿cuál es su naturaleza?, ¿cuál es su origen?, ¿cómo se clasifican?, ¿qué son las generaciones de los derechos humanos?.

En este primer capítulo trataremos de dar una respuesta a todas las cuestiones planteadas anteriormente, exponiendo los criterios de los diversos autores, para adoptar así la posición más adecuada.

Ahora bien, tenemos que valores como la dignidad, la libertad y la igualdad van implícitos con la noción de los derechos humanos, por lo que no pueden dejar de mencionarse dentro de la fundamentación filosófica de los derechos a que estamos haciendo referencia.

De igual forma resulta importante hacer una distinción entre los derechos humanos y las garantías individuales, señalando desde ahora que los primeros son principios abstractos y universales y las segundas son valores concretos y particulares.

Finalmente, es indispensable repasar los antecedentes históricos de los derechos humanos, en los países precursores de los mismos que fueron Inglaterra, Estados Unidos de América y Francia principalmente.

En lo referente a los antecedentes en México, serán tratados más ampliamente en el siguiente capítulo, dada la importancia que revisten para nuestro estudio.

1.2 DEFINICION DE DERECHOS HUMANOS

Al hablar de derechos humanos, no encontramos un criterio uniforme que pueda definirlos, pues hasta ahora no se han conciliado las diversas opiniones de los autores que tratan el tema.

Así pues, mientras Bidart Campos establece una identidad entre derechos humanos y derechos fundamentales, Pérez Luño hace una distinción entre ambos conceptos dándoles un significado distinto.

Nosotros coincidimos con el criterio del primer autor, en cuanto a que derechos humanos puede significar derechos del hombre, derechos de la persona humana, derechos individuales, derechos naturales del hombre o derechos fundamentales del hombre, ya que todos estos conceptos nos llevan a una misma idea: el conjunto de prerrogativas esenciales de que goza el individuo por su calidad de ser humano.

Estos derechos tienen como único titular al hombre, entendiendo bajo este término, a la generalidad de individuos que pertenecen a la especie humana y que en igualdad de condiciones son sujetos de aquéllos.

Los derechos humanos son propios de la naturaleza humana, inherentes a ella y por lo tanto revisten el carácter de esenciales o fundamentales, es decir, indispensables en el existir del hombre.

Sin embargo, al reconocer que hay un sujeto de tales derechos, necesariamente nos encontramos con la cuestión de determinar frente a quién son oponibles, o sea, ante quién pueden hacerse valer, pues de nada servirían si no fueran respetados por otros entes, a saber, primeramente los mismos hombres entre sí y enseguida el Estado.

Esto es, que el sujeto considerado individualmente no puede ser transgredido en su esfera de derechos ni por los demás individuos ni por el Estado, quien además de abstenerse de cualquier conducta violatoria en perjuicio de la persona, debe proteger y procurar el respeto a los derechos fundamentales.

Tenemos así, que el Doctor Carpizo sostiene que "Los derechos humanos definen aquélla área que es propia a la dignidad de las personas y que debe ser respetada por las autoridades" (1)

Peces Barba conjuga los derechos humanos con su plasmación en el derecho positivo vigente y los llama derechos subjetivos fundamentales, definiéndolos de la siguiente manera: "Facultades que la norma atribuye de protección a la persona en lo referente a su vida, a su libertad, a la igualdad, a su participación política o social, o a cualquier otro aspecto fundamental que afecte a su desarrollo integral como persona, en una comunidad de hombres libres, de los grupos sociales y del Estado y con posibilidad de poner en marcha el aparato coactivo del Estado en caso de infracción" (2)

Sujeto de derecho es el titular de derechos subjetivos, lo cuál presupone que titulariza derechos que, por ser suyos, se denominan subjetivos.

Los derechos humanos caben en esa categoría, ya sea que se les considere derechos morales, o derechos naturales, o derechos positivizados, por que se subjetivizan en el hombre.

De esta manera, el derecho subjetivo moral sería el del plano del derecho natural, y derecho subjetivo jurídico correspondería al plano del derecho positivo.

El maestro Burgoa establece que los derechos humanos "se traducen en imperativos éticos emanados de la naturaleza del hombre que se traducen en el respeto a su vida, dignidad y libertad en su dimensión de persona o ente autoteleológico".(3)

Para Jesús Rodríguez y Rodríguez son "el conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los

(1) Carpizo, Jorge. **Derechos Humanos y Ombudsman.** CNDH Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1993. p.26

(2) Peces-Barba citado por Bidart Campos, Germán. **Teoría General de los Derechos Humanos.** UNAM México 1989. p 233

(3) Burgoa Orihuela, Ignacio. **Las Garantías Individuales.** Editorial Porrúa. 24a. edición. México 1992. p.55

recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente".(4)

De los conceptos anteriores podemos desprender los siguientes elementos:

1. La calidad de ser humano como sujeto único de derechos humanos, los que emanan de la naturaleza del hombre.

2. El principio de dignidad, libertad e igualdad como valores supremos del ser humano inherentes a él.

3. El respeto y reconocimiento positivo por parte del Estado de tales derechos.

En base a lo anterior, podemos decir que los derechos humanos son un conjunto de prerrogativas que concretan las exigencias de la dignidad, libertad e igualdad y que son inherentes al hombre por su propia naturaleza, los cuáles deben ser reconocidos y consagrados por el Estado a través de un ordenamiento jurídico.

Los derechos humanos son previos al proceso de positivación y la mayoría de los autores intenta conjugar los dos aspectos generales de los mismos; por un lado la reclamación jusnaturalista respecto de su fundamentación, y por el otro las técnicas de positivación y protección que dan la medida de su ejercicio.

Sin embargo, no debemos confundir el "deber" del Estado de garantizar los citados derechos, con el hecho de que "ya estén" tutelados y plasmados en normas constitucionales, lo cual, como veremos más adelante constituye el nacimiento de las Garantías Individuales.

Hablar de derechos humanos implica una comprensión de ellos, desde su raíz y en todos sus aspectos para poder determinar su origen, fundamento, aplicación y contenido, por lo que a continuación realizaremos un breve estudio de su origen, fundamentos y contenido.

(4)Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. Editorial Porrúa. Tomo D-H. México 1993. p.1063

1.3 FUNDAMENTACION FILOSOFICA

Resulta importante para nuestro estudio conocer el fundamento que dá razón a los derechos humanos, es decir, el por qué de su existencia.

El sustento que los arraiga y les confiere una trascendencia radica indudablemente en la naturaleza humana.

Al respecto, Héctor González señala que "Los fundamentos de los derechos humanos radican en la naturaleza misma del hombre, ser racional y libre, y que no le vienen ni de la sociedad, ni del estado, ni del mero reconocimiento que de ellos hacen las legislaciones positivas. Estas deben declararlos y señalar las garantías jurídicas que aseguren su vigencia; pero suponer su existencia anterior, que, ciertamente, está por encima y es independiente de la voluntad estatal" (5)

Cabe aclarar que el término naturaleza, tantas veces empleado, podría parecer ambiguo; no obstante entendemos por naturaleza humana a la esencia misma del ser, esa condición sine qua non que lo hace único y diferente a todas las demás especies y que reside en su voluntad, inteligencia, sensibilidad y en su libre albedrío, aunque éste último esté limitado en cierta forma, atendiendo a las necesidades sociales.

Los derechos humanos son derechos innatos e inalienables, que pertenecen a todo ser humano como tal; aún cuando no estén reconocidos por el Estado subsisten pues obedecen a leyes naturales, eternas e inmutables, superiores a cualquier ordenamiento positivo.

Nos encontramos entonces, con el problema de determinar su origen. Algunos autores defienden la posición de que los derechos humanos están enraizados en la naturaleza misma racional del hombre, anteriores y por encima de cualquier norma establecida por el Estado, quien sólo debe reconocerlos y tutelarlos; y por otro lado, hay quienes argumentan que es el

(5) González Uribe, Héctor. Fundamentación Filosófica de los Derechos Humanos. Revista Mexicana de Justicia. PGR-INACIPE. V.4 núm 1 enero-marzo 1986 p.18

Estado, a través de sus leyes el que los crea y que deben ser ejercitados dentro de los límites y en la medida en que son establecidos en los preceptos legales.

Así tenemos que Peces-Barba, en lo que llama Positivismo Voluntarista, dice que "los derechos fundamentales son los que decide la voluntad del poder, aquéllos que sea cual fuere su contenido se designen como derechos fundamentales" (6)

Esta afirmación nos parece digna de un régimen totalitario y arbitrario, en el cuál los derechos de los individuos van a estar supeditados a los caprichos del gobernante en turno y consecuentemente, no van a existir valores, ni ética, ni un ideal de derecho.

Como podemos observar, la noción de los derechos humanos está íntimamente ligada a la concepción del Derecho Natural, siendo éste "el sistema jurídico universalmente válido para todo tiempo y lugar, y siempre el mismo" (7)

El derecho natural ha sido desde la época más remota la respuesta que el hombre se ha dado a la cuestión que reclama el ideal de justicia, el cuál se ha visto en un derecho superior a toda ley escrita. Este derecho nace con las primeras prácticas jurídicas y con una gran influencia de la religión, tanto en oriente como en occidente, por lo que sostuvieron que el derecho divino, emanado de un Ser Supremo daba nacimiento al derecho natural.

Los derechos y deberes del hombre establecidos por tal derecho son considerados como innatos o connaturales al hombre, por que son impuestos por la naturaleza y no conferidos por el legislador humano, y en tanto que la naturaleza es manifestación de la voluntad de Dios, tales principios serán sagrados.

Surgen entonces dos corrientes respecto al derecho natural; la que señala a éste como el origen de las leyes humanas, jusnaturalismo, y los positivistas empeñados en negar terminantemente cualquier concepción natural.

En la Grecia Clásica, Hesíodo reconoció la existencia de normas de origen divino y la

(6) Peces-Barba, Gregorio citado por Bidart Campos. op.cit. p.106

(7) Terán, Juan Manuel. Filosofía del Derecho. Editorial Porrúa. Ila. edición. México 1989 p.186

labor de los hombres consistía en descubrir ese derecho divino para que así elaboraran su propio ordenamiento inspirado en Dike (justicia). De igual manera, para Heráclito, la fuente y alimento de todas las leyes humanas es la ley divina. (8).

Sócrates, el primero de la gran trilogía de filósofos griegos de esa época, fue el fundador de la Ética como disciplina filosófica, de ahí que su pensamiento tuviese un contenido moral. En él encontramos la idea de un derecho natural al distinguir las leyes escritas de las no escritas; las primeras variaban de acuerdo con el país o con el tiempo, en cambio las segundas son aquéllas válidas para todo país y tiempo. Admite que el derecho debe emanar de la naturaleza humana, es decir, del entendimiento del hombre en donde radican las ideas morales reveladas a través de la conciencia del individuo.

Platón, discípulo de Sócrates, adopta la idea del derecho natural que se encuentra en la misma naturaleza humana, basado en la doctrina del bien y que las leyes contrarias a ésta creencia no son verdaderas leyes.

Reafirma la doctrina de un orden natural colocado por encima de los caprichos del hombre, al señalar que la comunidad surge no por voluntad arbitraria de los individuos sino como consecuencia de su instinto, obedeciendo a una ley de su naturaleza. (9)

Aristóteles, por su parte, distingue entre lo que es natural y lo que es puramente legal, otorgándole al derecho natural las siguientes características:

1. Distinción entre lo justo legal y lo justo natural
2. Universalidad y objetividad del derecho natural.
3. Inmutabilidad del mismo y mutabilidad de su contenido, o sea, derecho natural de contenido variable (10)

Según este autor, los principios fundamentales del derecho y la justicia yacen en el seno

(8) Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Editorial Porrúa 8a edición. México 1990. p.136

(9) Idem.

(10) Enciclopedia Jurídica Omeba. Editorial Driskill. Argentina 1984. p.860

de la naturaleza y se descubren fácilmente con la ayuda de la razón.

No obstante, la filosofía aristotélica presenta determinados errores doctrinales, ya que proclama la superioridad de los griegos sobre los demás pueblos; defiende la necesidad de la esclavitud; considera a la Ciudad Estado como la forma natural de la organización política y admite la incapacidad de las clases trabajadoras para el ejercicio de los deberes ciudadanos. (11)

La concepción de la Lex Naturalis de los autores griegos constituye un antecedente importantísimo del jusnaturalismo cristiano.

Entre los filósofos que establecieron una identidad entre la ley natural y la ley eterna podemos citar a Cicerón, para quien la ley eterna es inmutable, santa, celestial y que Dios y Naturaleza eran lo mismo.

En la Edad Media florece el cristianismo fusionando el Derecho y la Teología; surge entonces el Derecho como mandato divino y la figura de Dios como legislador, el cuál gobierna al mundo, inspira las leyes humanas y es depositario de las leyes eternas.

Dentro del Cristianismo existieron dos períodos, la Patrística y la Escolástica dentro de los cuáles destacan San Agustín de Hipona y Santo Tomás de Aquino respectivamente.

El obispo de Hipona distinguió entre ley eterna, ley natural y ley humana, enlazadas entre sí y toman su contenido y validez una de otra. La ley eterna es la voluntad divina que ordena y dirige todo el universo por lo que es universal e inmutable; la ley natural es la ley eterna grabada en la mente humana y la ley humana es la derivada de las anteriores y sólo será obligatoria en cuanto sea acorde con las primeras.(12)

La Escolástica tiene en Santo Tomás de Aquino su máximo representante. Su obra mayor, la Summa Teológica (Summa Theologia) lo erige como maestro de la doctrina del catolicismo. Influenciado por Aristóteles y siguiendo la doctrina de San Agustín, pero a diferencia de este

(11) Gettel Raymond G. Historia de las Ideas Políticas. Editora Nacional. México 1959. .p109

(12) Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Editorial Porrúa 8a. edición. México 1990. p.137

admite cuatro órdenes de leyes, agregando una ley divina como aquélla parte de la ley eterna que está manifestada en una revelación especial, como en el caso de las leyes que Dios dictó a los judíos.(13)

La ley humana es según ambos autores, mutable de acuerdo a las circunstancias y su validez estará condicionada a su apego a las demás leyes. Por lo tanto cualquier ley injusta impuesta por los gobernantes será contraria a los designios divinos y en consecuencia inexistente.

En los siglos XVI y XVII, la concepción del derecho natural toma dos direcciones surgiendo así dos tendencias:

El derecho natural racionalista, denominado también de ilustración, el cuál funda sus principios solamente en la razón, que eleva a la categoría de norma fundamental de la conducta humana.

"El derecho natural racionalista es un orden creado exclusivamente por la razón humana por razones de conveniencia para vivir mejor" (14)

Como expositores de esta rama se encuentran Tomás Hobbes, Locke, Rousseau, Puffendorf, Thomasius y Kant.

Algunos de estos autores basan sus teorías en las pasiones humanas, llevadas desde el hombre bondadoso hasta el egoísta capaz de exterminar a los demás para lograr sus intereses mezquinos (homo homini lupus: el hombre es el lobo del hombre).

La segunda tendencia es la del derecho natural tradicional o cristiano, el cuál, según Porrúa Pérez, se define como "el orden preestablecido, anterior y superior al hombre que debe seguir en la conducta, los lineamientos señalados por él, si desea ajustar su vida a la ética, esto es, a la verdad y el bien" (15)

(13) Floris Margadant, Guillermo. *Panorama de la Historia Universal del Derecho*. Editorial Porrúa 3a. edición. México 1988. p.189

(14) Porrúa Pérez, Francisco. *Teoría del Estado*. Editorial Porrúa 21a edición. México 1987 p.91

(15) *Ibidem* p.90

Esto es, que existe un orden previo a la comunidad política a la que sirve de fundamento, de tal manera que la razón humana descubre ese orden pero de ninguna forma lo crea. Esta corriente parte de Aristóteles y encuentra su expresión culminante en Santo Tomás y posteriormente en los españoles Vitoria, Soto, Vázquez, etc.

La idea del derecho natural ejerce una fuerte atracción en el siglo XVIII, llamado de las Luces. En esa época se anhela liberar la vida de las costumbres e instituciones del pasado; así mismo se prefieren las leyes naturales a las numerosas y opuestas leyes estatales. La creencia de los derechos naturales lleva a la confirmación de considerar como tiránicos a cuantos gobiernos traspasen sus justos límites. De esta manera los principios de igualdad y libertad aparecen en fuerte contraste con las condiciones reales en Europa.

Surge así el descontento, y el espíritu crítico corre entre los hombres que comienzan a trazar nuevas formas de organización del Estado, de conformidad con las leyes de la naturaleza.

Por considerarlos de mayor importancia, nos referiremos al pensamiento de Hobbes, Locke y Rousseau, notables miembros de la escuela jusnaturalista racional.

Para Hobbes "lo 'natural' no es la intuición de lo bueno, la obediencia a una voz interna que nos indique qué es lo justo, sino la lucha descarada. Sin embargo, la guerra de todos contra todos va en contra del instinto natural de conservación, de modo que el individuo está impulsado a entregar parte de su libertad original a un ingente artefacto, tan útil como peligroso: el Estado-Leviatán"(16)

Tenemos aquí el antecedente de la famosa teoría del "Contrato Social" de Rousseau. Para Hobbes, cuya doctrina plasma en su obra "El Leviatán", el poder no emana de Dios, sino de un acuerdo social, y el fundamento del Estado no es la sociabilidad natural del hombre, sino su egoísmo combinado con su inteligencia, de tal manera que en atención a su propia conveniencia, canjea su libertad individual por la paz social.

Locke concuerda con Hobbes en la concepción individualista y en la idea del pacto social, pero

(16) Floris Margadant, Guillermo. op. cit. p.222

rechaza casi todos sus postulados. Según Locke, prevalecen en el estado de naturaleza primitivo el orden y la razón. Es un estado anterior a la organización política y no es presocial. Reconoce que dentro de la naturaleza existen preceptos jurídicos que nacen del derecho natural al que define como "Conjunto de reglas determinadas por la razón, para la dirección y gobierno de los hombres en sus condiciones primitivas; el derecho natural es el antecedente del derecho positivo". (17)

Locke defiende la igualdad de los hombres, mismos que poseen idénticas facultades jurídicas bajo el derecho natural, como el derecho a la vida, a la libertad y a la propiedad, los cuales son inviolables.

Dentro de esta inclinación a tomar como fundamento a las pasiones humanas, Rousseau reivindica los sentimientos humanos, pues con su notable veneración por la naturaleza, considera que en ésta reinaba la igualdad y la paz, por lo que llega a idealizar al 'hombre natural', todavía no corrompido por la razón y la civilización basada en ella. Desarrolla la idea de Hobbes respecto del Contrato Social, en el cuál la voluntad individual de las personas se fusionan dándole origen a una voluntad general, la cuál estará identificada con los intereses comunes de los miembros del Estado.

Aún cuando reconoce que el hombre es por naturaleza bueno, con el progreso natural fueron surgiendo diferencias y conflictos entre los individuos; es entonces cuando concertan un pacto de convivencia, estableciendo la sociedad civil, que viene a constituir una limitación a sus derechos naturales.

La influencia de estos notables pensadores traspasó sus fronteras, encontrando acogida en otros países, incluyendo México, por lo que no debemos dejar de mencionar a Don Manuel de Lardizábal y Uribe, quien presenta un planteamiento totalmente ilustrado y racional, al apuntar que "Si el hombre, que nació para vivir en sociedad fuera siempre fiel en cumplir con las obligaciones que le impone la naturaleza y la misma sociedad, para hacerle feliz no sería

(17) Gettel, Raymond G. op. cit. p.365

necesaria una autoridad superior que le compeliere a aquello mismo que voluntariamente debiera hacer. Pero agitado violentamente por sus pasiones, y poseído de un viejo y desordenado amor de sí mismo, está haciendo siempre continuos esfuerzos para traspasar los justos límites que le ha impuesto la equidad, la justicia y la razón. Y éste es el verdadero origen de las potestades supremas, sin las cuales ni la sociedad podría subsistir, ni gozar en ella el hombre de su verdadera libertad”(18)

En resumen, las doctrinas que reconocen la existencia de un derecho natural, independientemente de su origen, ya sea emanado de la voluntad divina, sea nacido de la misma naturaleza humana, comparten el principio de una justicia intrínseca, ajena a todo convencionalismo, pues el derecho natural es anterior a cualquier ordenamiento jurídico.

Contrario al jusnaturalismo surge el positivismo que negaba toda concepción de la naturaleza humana, afirmando que no había otro derecho aparte del positivo, el cuál es el impuesto por un cuerpo soberano a los miembros de la sociedad, plasmado en un precepto legal.

Los positivistas impugnaron la existencia del derecho natural en base a los siguientes argumentos:

1. La moral está condicionada por las costumbres de la comunidad y por el tiempo.
2. El derecho vale únicamente en una historia concreta.
3. Que la idea del derecho positivo excluye la idea de cualquier otro derecho.(19)

Nosotros adoptamos la posición jusnaturalista, puesto que existen principios inviolables y eternos que son la libertad, la dignidad y la igualdad emanados de la propia calidad de ser humano.

Aún cuando en épocas pasadas algunos derechos como la libertad no fueron reconocidos por el Estado, qué mejor prueba de esa equivocación que las cruentas luchas que la humanidad

(18) Antología de Clásicos Mexicanos de los Derechos Humanos. CNDH. México 1993 p.12

(19) Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Editorial Porrúa 8a. edición. México 1990 p.148

ha enfrentado en aras de la consagración de sus derechos fundamentales

Reconocemos que para la eficaz defensa de tales derechos, es necesaria su inclusión en las legislaciones positivas a fin de que el Estado asegure y garantice su respeto y así puedan alcanzar los hombres su pleno desarrollo.

Concluimos entonces que los derechos humanos son superiores al derecho positivo, pero el derecho natural necesita del positivo para su vigencia, es decir, si tales derechos, por provenir del derecho natural exhiben una alta categoría, exigen y requieren positivizarse con igual dignidad y reforzarse en un ordenamiento jurídico.

1.3.1 La Dignidad Humana.

Hemos hecho mención a los valores fundamentales del ser humano que son la dignidad, la libertad y la igualdad y que constituyen la raíz de los derechos humanos y máxima aspiración de los hombres en cualquier tiempo y lugar.

Pues bien, en virtud de la gran importancia de los citados conceptos, consideramos necesario realizar un breve estudio de cada uno de ellos, a fin de comprender el sentido y alcance de estos valores primordiales.

El concepto dignidad, según Pérez Luño "no sólo entraña la garantía negativa de que la persona no va a ser objeto de ofensas y humillaciones, sino que supone también la afirmación positiva del pleno desarrollo de la personalidad de cada individuo.(20)

Cabe aclarar que una obligación o deber negativo consiste en una prestación de omisión, es decir, de no hacer; en cambio un deber positivo se traduce en una prestación de dar o hacer algo.

De acuerdo a lo anterior, tenemos que la dignidad comprende, no sólo la abstención de conductas dañinas para la persona, sino también el proporcionar los medios para su mejor desenvolvimiento personal.

(20) Pérez Luño, Antonio. El fundamento de los Derechos Humanos. Editorial Debate. España 1989. p.280

Al hablar de dignidad del hombre, debemos enfatizar que ella es inherente a su ser, a su esencia, a su naturaleza y que debe ser respetada sea cual fuere el ordenamiento jurídico, político, económico y social.

El cristianismo y el jusnaturalismo sustentaron con mayor ímpetu la noción de dignidad humana y fueron los aportes decisivos para su concepción al igual que de los derechos personales.

La dignidad se encuentra reflejada en la racionalidad humana, o sea en el hecho de ser el hombre superior a los demás seres, y en su intelecto entendido como la capacidad de comprensión directa de las cosas.

De ahí fluye su dignidad, en el derecho a ser reconocido siempre como persona humana.

Según la teoría Kantiana, la dignidad constituye la dimensión moral de la personalidad, que tiene como fundamento la propia libertad y autonomía de la persona, es decir, que la dignidad del hombre representa el principio legitimador de lo que él denomina 'derecho de la personalidad'. Así mismo determina una concepción individualista de la dignidad y de los derechos de la personalidad basados en ella, y que fueron concebidos como un catálogo completo y cerrado de facultades y poderes del hombre abstracto desprendido de sus nexos sociales y comunitarios. (21)

No obstante, la doctrina actual concibe la dignidad a partir de la situación básica de interacción del individuo con los demás, en vez de hacerlo en función a su esfera particular; es entonces que se hace menester un resguardo de esa dignidad, pues si existiera un hombre único y solitario, su dignidad no proyectaría efectos por no haber otros sujetos ante los cuales hacerla valer.

Dentro de la idea de dignidad cabe insertar las de inviolabilidad personal, libertad personal y autonomía o independencia personal.

La inviolabilidad personal como el hecho de que la órbita de la intimidad o privacidad será ininterferible por terceros.

(21) *Ibidem* p.281

La libertad personal inferida como el curso al desarrollo individual del propio plan de vida, en tanto no interfiera o incida en los otros.

En cuanto a la autonomía o independencia personal, solamente se justifica la injerencia del Estado en aquéllos bienes sociales que lo requieran como cuando se estén comprometiendo los derechos ajenos, el orden o la moral pública.

En este orden de ideas, la dignidad personal y sus secuelas de inviolabilidad, intimidad, autonomía, libertad, etc., están sujetas a la convivencia social, por lo que el ámbito de dignidad debe entenderse en un mundo de reciprocidad, por que cada quien reviste la suya.(22)

Podemos considerar que de la dignidad humana se deriva la teoría de los derechos de la personalidad o personalísimos, incluidos en el campo de los derechos humanos. Tales derechos personales tenemos, por ejemplo, el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, al honor, a la privacidad, al nombre, y el propio derecho a la dignidad personal.(23)

La noción de dignidad de la persona humana, fundada en la naturaleza racional y espiritual del hombre ha servido de base para las diversas Declaraciones de Derechos Humanos (Declaraciones americana y francesa de los Derechos del Hombre)

La existencia del ser humano no se constriñe a su mera presencia biológica, ya que tiene un fin propio que cumplir por propia determinación; dicho fin está en sí mismo y que cabalmente por eso, posee dignidad.

1.3.2 La Libertad Humana

De la etimología *libertas, libertatis*-*liber*: libre. Indica la condición del hombre no sujeto a la esclavitud.

El concepto libertad comprende diversas acepciones: facultad natural que tiene el hombre de obrar de una manera o de otra, y de no obrar, por lo que es responsable de sus actos / Estado del que no está preso / Falta de sujeción y subordinación / Prerrogativa, privilegio,

(22) *Ibidem* p.92

(23) Bidart Campos, Germán. *op. cit.* p.93

licencia, entre otras.(24)

En un sentido muy amplio se entiende por libertad la ausencia de trabas u obstáculos para el movimiento de un ser.

La libertad ha constituido el principio determinante en la lucha por los derechos humanos, a tal grado que por mucho tiempo la idea de libertad, en sus diversas formas y modalidades se identificó con la noción de derechos humanos, e incluso se llegó a reconocer como único derecho natural.

De esta forma, John Rawls considera como primer principio de la justicia el derecho equivalente de cada persona al más amplio sistema de libertades compatible con un sistema similar de libertad para todos. (25)

La Libertad comprende tres aspectos que a manera de procurar mayor claridad se traducen en tres interrogantes: libertad de qué cosas, libertad para qué actividades y libertad respecto a quién.

En la primera cuestión, la libertad implica autonomía, ausencia de vínculos, presiones o coacciones externas. Es denominada libertad negativa, puesto que consiste en la no intromisión de poderes ajenos. Se trata, más que de una prestación de otorgar algo, el omitir una conducta que en este caso sería la intervención en el desarrollo de la actuación personal, impidiendo o limitando su disfrute.

En el segundo caso tenemos la libertad considerada como la posibilidad para realizar determinadas actividades o conductas, la cuál se concreta en una serie de facultades, posibilidades o poderes de acción. Se conoce también como libertad positiva; por ejemplo la libertad de trabajo.

El tercer sentido de libertad se refiere al marco o contexto externo de su ejercicio, es

(24)Diccionario Enciclopédico Quillet. Tomo V.Editorial Argentina Aristides Quillet.Argentina 1971.p413.

(25)John Rawls citado por Pérez Luño, Antonio. op. cit.p.282

decir, a las relaciones interpersonales o de interacción social. Sin embargo, la libertad en este aspecto se encuentra limitada en razón de los demás integrantes de la comunidad, pues el hombre, como ser social debe ejercer sus libertades con los otros y no en forma absoluta e independiente, pues podría lesionar los intereses de terceros.

De ahí que nuestra Constitución, en su artículo 5° establece la libertad de trabajo, pero su ejercicio podrá vedarse cuando se ataquen los derechos de terceros.

El citado precepto es un ejemplo de que así como se otorga una libertad, se impone una limitación a la misma.

La libertad hace al hombre dueño de sus acciones, el hombre es libre por que siendo inteligente, estando dotado de una voluntad propia, y siendo responsable de sus acciones, la libertad es una consecuencia indeclinable de su naturaleza.

1.3.3 La Igualdad Humana.

El vocablo igual (de la voz latina aequalis-aequus: equitativo), significa "de la misma naturaleza, cantidad o calidad de otra cosa".

Por lo tanto, la igualdad humana consiste en esa equidad aplicada sin excepciones a todos los miembros de la comunidad.

La igualdad comprende dos aspectos principales, la igualdad material y la igualdad formal.

Para la filosofía jurídico-política, la igualdad material se identifica con la idea de la equiparación y el equilibrio de bienes y situaciones económicas y sociales. Esto es, que igual número de bienes deben corresponder a igual cantidad de individuos.

En el aspecto formal, nos indica el principio de igualdad ante la ley, por lo que también se le llama igualdad jurídica. En virtud de esto, todos los ciudadanos van a gozar del estatuto jurídico en identidad de condiciones.

Para el objeto de nuestro estudio resulta de especial importancia este principio, pues es la base para una efectiva aplicación de las normas legales.

La igualdad jurídica se traduce en que a todos los gobernados se les regirá con las

mismas normas y tribunales, con lo que tenemos una generalidad de las normas jurídicas.

Nuestra Constitución consagra el principio de igualdad jurídica, al disponer en el artículo 13 que "nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales", así mismo, el artículo 17 dice "Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial".

De igual forma contempla la igualdad ante la ley del varón y la mujer. (art.4)

Cabe hacer mención que nuestra ley suprema subraya el carácter general de sus disposiciones al utilizar expresiones como "todos", "todo individuo", "nadie". El carácter general de sus preceptos queda manifiesto en forma determinante en el artículo 1º "En los Estados Unidos Mexicanos, TODO individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución".

Los valores de la dignidad, libertad e igualdad no permanecen estáticos, sino que se encuentran abiertos a las continuas y sucesivas necesidades humanas.

Así tenemos que la dignidad humana, como el libre desarrollo de la personalidad, no puede ser ajena a la libertad, la cuál a su vez está vinculada a la igualdad, toda vez que resulta imposible hablar de libertad para todos los hombres, si existen desigualdades entre los mismos. De igual manera, la igualdad se orienta hacia la dignidad y la libertad, pues su condición de valor estaría viciado si se concibiera como igualdad en la humillación y en la opresión.

Desde luego que admitir la existencia de valores y principios no implica su total y estricto respeto, ya que en el transcurso de la historia encontramos ejemplos de cómo se ha sacrificado uno o varios de ellos en nombre del logro artificial de alguno; por ejemplo en la Unión Sudafricana de Pieter Botha, donde en aras de la libertad (de la minoría blanca), se estaba pisoteando la dignidad e igualdad (de la mayoría negra).

Cuando no existe una convergencia armoniosa de los principios de dignidad, libertad e igualdad, resulta estéril hablar de un reconocimiento de los derechos humanos.

1.4 CLASIFICACION DE LOS DERECHOS HUMANOS

Como hemos visto, hay un acuerdo general entre los autores respecto a la existencia de los derechos humanos. El problema surge cuando se trata de determinar su origen, su alcance, su naturaleza y su clasificación. De esta última cuestión nos ocuparemos en este apartado.

Hacer una enumeración de los derechos humanos no sólo es útil por cuestiones prácticas, sino que resulta indispensable para el mejor entendimiento del contenido de cada uno de ellos.

El tema de las clasificaciones se sitúa ante todo, en el ámbito doctrinario ya que ha sido y continúa siendo una preocupación predominantemente teórica.

Debemos admitir que cualquier catálogo de derechos humanos, es solamente un instrumento o mecanismo de organización doctrinal, dado que la misión de consagrarlos y garantizarlos corresponde al ordenamiento jurídico. Sin embargo, ambos niveles se interrelacionan y podemos detectar claras interferencias y dependencias uno de otro.

Existe una gran variedad de clasificaciones, que van desde la más sencilla hasta la más amplia y detallada, pero todas inspiradas en el sistema de valores que goza de expansión general y universal.

Ahora bien, entre la diversidad de criterios que intentan un listado de los derechos humanos citaremos el de Jaques Maritain (26), el cuál los divide en tres grupos:

1. De la persona humana
2. De la persona cívica
3. De la persona social

Los derechos de la persona humana son: a la existencia, a la libertad personal o sea dirigir su propia vida como señor de sí mismo y de todos sus actos; a perseguir la perfección de la vida humana, racional y moral; a perseguir la vida eterna; derechos religiosos y familiares, a la integridad corporal y a la propiedad.

(26) Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Editorial Porrúa 8a. edición. México 1990 p.150

Los derechos de la persona cívica son: la igualdad administrativa. Estos derechos se traducen en la existencia de seguridad, por que deben ser respetados dentro del Estado y son: el derecho de apelar; derecho a ocupar empleos públicos; derecho de sufragio; derecho del pueblo a darse una Constitución y decidir su forma de gobierno, derecho de asociación, de libre expresión, de discusión y derechos judiciales.

Finalmente los derechos de la persona social comprenden los derechos de los productores, consumidores, técnicos etc., siendo los más importantes los de los trabajadores. Tales derechos son: escoger libremente trabajo; agrupación, justo salario, seguros de enfermedad y vejez; derechos de los bienes materiales y espirituales, y derecho a ser tratado como una persona mayor.

Esta clasificación obedece a las tres esferas en que se desenvuelve el sujeto de derechos humanos, o sea el hombre. Primeramente considerado individualmente y se refiere a aspectos intrínsecos propios de la calidad humana; el segundo grupo alude a la persona en su carácter de gobernado otorgándole una serie de facultades frente al Estado. La tercera categoría reconoce los derechos del hombre en cuanto que es miembro de la comunidad y que se encuentra en constante interacción con sus semejantes, es decir, actúa como ente social.

Debemos hacer mención de las bases de enumeración más aceptadas, las cuáles son:

1. El carácter del sujeto titular de los derechos. La clasificación anterior encuadra en este supuesto.
2. El contenido o naturaleza de tales derechos.
3. La importancia o valor esencial relativo de los mismos.

Tenemos que la más generalizada es la que toma en cuenta el carácter del contenido de los derechos humanos, surgiendo así tres grupos de derechos:

Los derechos de libertad o derechos individuales, también conocidos como derechos civiles, los cuáles le otorgan cierta autonomía a los particulares garantizándoles la independencia frente a los demás sujetos y frente al Estado, por lo que la prestación de éste consistirá en un abstenerse de interferir en la actividad de los gobernados, por lo que podemos decir que tales derechos tienen un contenido negativo; así mismo, tienden a proteger la existencia, la libertad, la

igualdad, la seguridad, la dignidad y la integridad física y moral del ser humano.(derecho a la vida, a no ser sometido a esclavitud, libertad de opinión, de expresión etc.)

- Los derechos políticos que facultan a los ciudadanos para tomar parte en el desarrollo de la potestad gubernativa, es decir, permiten la participación activa de los nacionales en general y de los ciudadanos en particular, en la estructuración política de la sociedad a la que pertenecen, a través del ejercicio de derechos como el desempeñar todo tipo de empleos, cargos o comisiones gubernamentales, el derecho de votar y ser votado y a formar parte de partidos políticos.

- Los derechos sociales. Comprendiendo éstos a los económicos y culturales; se traducen en que los ciudadanos, sea individual o colectivamente soliciten al Estado determinadas prestaciones. En este caso la obligación estatal radica en una conducta de dar o hacer algo, por lo que se trata de un deber positivo.

No obstante, Bidart Campos no acepta la agrupación de los derechos en esas categorías (civiles, sociales, culturales, políticos), pues afirma, y con mucha razón, que algunos derechos son tan amplios que podrían ser incluidos en más de una; el derecho a la salud, por ejemplo, desde el punto de vista negativo, implica para el sujeto pasivo no atentar contra la salud ajena; pero en sentido positivo, el sujeto pasivo tiene la obligación de dar o hacer, que se traduce en la prestación de servicios médicos. En el primer caso estaríamos ante un derecho civil, en tanto que el segundo será un derecho eminentemente social.

Bidart Campos (27) presenta una clasificación bastante completa y específica la cuál adoptamos también nosotros.

1. Derecho a la personalidad jurídica.
2. Derecho a la vida.
3. Derecho a la integridad física y síquica.
4. Derecho a la dignidad personal.
5. Derecho al nombre.

6. Derecho a una nacionalidad.
7. Derecho a la identidad sexual.
8. Derecho al honor.
9. Derecho a la libertad personal que se desglosa en:
 - a. Libertad corporal y de locomoción.
 - b. Libertad de intimidad o privacidad.
 - c. Inviolabilidad del domicilio, de la correspondencia, de las comunicaciones privadas, de los papeles privados, de la sexualidad, de la moral autorreferente.
10. Derecho a la libre expresión por cualquier medio apto, que involucra:
 - a. libertad de dar y recibir información.
 - b. Libertad de Crónica.
 - c. Libertad de comunicación.
 - d. Derecho de rectificación y respuesta (o de réplica)
11. Derecho a la libertad religiosa, de conciencia y de culto.
12. Derecho a la libertad de enseñanza, que puede desglosarse en:
 - a. Libertad de enseñar y de aprender.
 - b. Libertad de educar a los hijos.
 - c. Libertad de cátedra.
13. Derecho de trabajar, que involucra:
 - a. El aspecto remunerativo
 - b. El aspecto referente a las condiciones dignas de trabajo.
 - c. El aspecto referente a la duración del trabajo (descansos, estabilidad, etc.)
14. Derecho de libre asociación.
15. Derecho de reunión.
16. Derecho de contraer matrimonio.
17. Derecho de petición.
18. Derecho de contratar, incluyendo la contratación colectiva.

19. Derecho de huelga.
20. Derecho de propiedad, incluyendo el derecho sucesorio.
21. Derecho de ejercer comercio, industria, y actividades lícitas.
22. Derecho de la seguridad social.
23. Derecho a la jurisdicción, que involucra el acceso a ella, el debido proceso, y la sentencia justa y eficaz.
24. Derecho a la libertad política y de participación.
25. Los derechos implícitos, involucrando en ellos a todos los comprendidos en la denominada tercera generación (derecho al desarrollo, a la paz, a un medio ambiente sano, etc.)

Resulta importante enfatizar que el valor de toda clasificación es relativo por la razón de que los diversos derechos tienen raíces comunes, por lo que se establece entre ellos una interdependencia o enlace, lo que origina que la gran mayoría rebase los límites de la categoría en que se incluya, coincidiendo con otros de diferentes ámbitos.

1.5 GENERACIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS

La expansión de los derechos que queda aludida con los sociales y económicos y con la triple generación de derechos, responde a la creciente necesidad de ampliar la protección y alcance de los derechos humanos.

Estos ya no se constriñen a los conceptos clásicos, sino que en virtud del acelerado crecimiento y evolución de la sociedad moderna se hace evidente una perspectiva más ambiciosa, en cuanto que se busque una mayor cobertura de los citados derechos.

La denominación 'Generaciones', obedece simplemente a poner de relieve, por una parte, las distintas épocas de su consagración jurídica y por la otra, la diferente naturaleza de cada una de estas mismas categorías.

La Primera Generación de derechos humanos, que comprende los tradicionales derechos civiles o individuales y políticos o del ciudadano, está contenida en la Declaración Francesa de

los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789, en la cuál se proclaman los derechos naturales, inalienables y sagrados de todos los individuos.

La Segunda Generación es, en nuestro siglo, la de los derechos sociales y económicos, que aún cuando en su titularidad y ejercicio interfirieran entidades colectivas o asociaciones, no dejan por esto de pertenecer al hombre. Esta generación de derechos requiere de una prestación positiva por parte del sujeto pasivo (Estado), que puede consistir en una obligación de dar o hacer. (28)

Estos derechos fueron incorporados en los textos constitucionales gracias a su implantación en nuestra Constitución de 1917; no olvidemos que fue el primer ordenamiento en el mundo que incluyó los derechos sociales.

La Tercera Generación de derechos esta rodeada de un contorno colectivo, toda vez que en ese conjunto de derechos, muestra el carácter compartido y concurrente de sujetos en cada derecho de que se trata.

Estos 'nuevos' derechos, también llamados de solidaridad son:

El derecho a la paz, al desarrollo, a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, a beneficiarse del patrimonio común de la humanidad y el derecho a ser diferente.

Resulta clara la exposición que hace el Doctor Carpizo respecto a los motivos que dan objeto y sentido a esta generación: "Además de los añejos problemas que persisten, nuevas amenazas y crecientes peligros se ciernen sobre todo el género humano, planteando nuevas dificultades, cuando no serios desafíos que reclaman ser encarados con miras a su solución. En efecto, en nuestros días, parece irrefrenable el deterioro ecológico a nivel planetario; el hambre, la desnutrición, y la insalubridad causan estragos en pueblos enteros; centenares de millones de seres humanos se debaten entre la miseria, la discriminación, la explotación y la opresión y, por si fuera poco, sobre la humanidad toda, pende la amenaza de su extinción a través

de un holocausto nuclear" (29)

Los derechos humanos de la Tercera Generación son calificados como 'nuevos', en atención a que su reconocimiento apenas se vislumbra sea en el ámbito interno o en el aspecto internacional a través de normas jurídicas; en tanto que los clásicos derechos civiles y políticos recibieron su consagración constitucional a finales del siglo XVIII.

Estos derechos son denominados 'derechos de solidaridad', pues además de expresar nuevas aspiraciones, para su efectiva realización requieren de la concertación de esfuerzos de todos los sectores sociales, es decir, de los individuos, estados y demás instituciones públicas o privadas. La solidaridad consiste en el sentimiento que empuja a los hombres a prestarse una ayuda mutua, sin lo cuál no podrán concretarse tales derechos.

Los derechos humanos, en conjunto, son valores con exigencia y destinatario: todos los hombres de la tierra, quienes podrán llegar al límite de su resistencia si no encontraran una protección por parte del Estado y de la comunidad internacional, los que deberán poner su máximo esfuerzo para lograr su reconocimiento y defensa universal.

1.6 DERECHOS HUMANOS Y GARANTIAS INDIVIDUALES

Los Derechos Humanos y las Garantías Individuales, pueden prestarse a confusiones en cuanto que con los dos conceptos se trate de designar al conjunto de derechos fundamentales del hombre.

Sin embargo, la diferencia esencial entre ambos conceptos radica en la positivación, es decir, en la consagración de esos derechos en un ordenamiento jurídico.

Podemos decir que los derechos humanos 'deben ser' plasmados en la positividad y las garantías individuales son las que ya han sido reconocidas por las leyes.

(29) Carpizo, Jorge citado por Carrillo Flores. La Naturaleza de los Derechos Humanos. Revista Mexicana de Justicia. vol.IV n.1 enero-marzo 1986. p. 115

A lo largo de nuestra historia, la parte relativa a los derechos del hombre integrada en los diversos cuerpos jurídicos mexicanos, ha recibido diferentes denominaciones, a saber:

"De la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos", en la Constitución de Apatzingán de 1814.

"Derechos del hombre y del ciudadano", en el Acta Constitutiva de 1824.

"Derechos del mexicano", Primera de las Siete Leyes Constitucionales de 1836.

"Derechos del hombre", Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

"Garantías individuales" en el Estatuto Orgánico Provisional de 1856.

"Derechos del hombre", en la Constitución de 1857.

"Garantías individuales", Constitución de 1917, en vigor hasta nuestros días.(30)

Debemos aclarar que en algunos proyectos constitucionales se contempló el término de Garantías Individuales, como el de 1842, pero fué empleado por primera vez a nivel local en la Constitución de Yucatán, promulgada en 1841.

De acuerdo a lo anterior, tenemos una idea clara de la gran disparidad que ha existido en cuanto a la expresión derechos humanos. Actualmente subsiste mayormente el equiparlos con las garantías individuales, por lo que nos avocaremos a las dos nociones.

La palabra 'garantía', nos trae a la mente el asegurar o proteger algo; no obstante, en materia constitucional se le ha dado un significado más amplio, pues incluye, además de la tutela de los derechos humanos, los medios legales para ejercitarlos.

La denominación de garantías individuales se aplicó debido a la influencia de las declaraciones francesas de carácter revolucionario las cuáles reconocieron los derechos naturales del hombre y los elevaron a la categoría de preceptos constitucionales.

Algunos autores consideran incorrecto el término de garantías individuales, argumentando el

(30) Rodríguez y Rodríguez, Jesús. Estudios sobre Derechos Humanos. CNDH. México 1990 p.42

hecho de que nuestra Constitución, como recordaremos, implantó una serie de derechos sociales o colectivos por lo que tales derechos adquieren una trascendencia social y se erigen, al lado de las prerrogativas particulares, otras de naturaleza social.

No debemos olvidar que al fin y al cabo, el único destinatario es la persona humana, en sus dos concepciones :individual y social.

El distinguido jurista Fix Zamudio afirma que "no es correcto hablar de garantías individuales con el significado de los derechos del hombre consagrados expresa o implícitamente en la Carta Fundamental, pues este concepto restringido y tradicional ha sido sustituido por el de los derechos fundamentales de la persona humana o derechos humanos, entendidos tanto en su sentido individual como social; y además debe advertirse que la idea de 'garantía constitucional' ha evolucionado para entenderse actualmente como la protección procesal de los derechos humanos y en general, de todo precepto de la ley suprema"(31)

El maestro Burgoa discrepa de este criterio objetando que "al identificar las garantías de la Constitución con los diferentes procesos constitucionales, implica una idea completamente distinta de la garantía individual o del gobernado"(32)

A nuestro juicio, al sustituir las garantías individuales por el concepto de derechos humanos, se incurre en una confusión de ambos términos, siendo que los derechos humanos vendrían a ser el género y las garantías individuales la especie.

Como ya hemos asentado, los derechos humanos son anteriores y superiores a cualquier ordenamiento jurídico; sin embargo, para su protección es necesario que además del reconocimiento que de ellos hiciera el Estado, establezca los instrumentos para su efectiva defensa.

Consideramos que todas las garantías individuales son derechos humanos, mas no viceversa, ya que puede haber algunos de ellos que no estén comprendidos en una ley positiva, al no ser

(31) Fix Zamudio, Héctor. Latinoamérica: Constitución, Proceso y Derechos Humanos. Editorial Porrúa. México 1988. p.60

(32) Burgoa Orihuela, Ignacio. op. cit. p.164

otorgado por un país atendiendo a las circunstancias de lugar y tiempo, y por su devenir histórico.

Pérez Luño diferencia entre los derechos humanos y los derechos fundamentales, que por lo expuesto anteriormente, y de acuerdo al concepto de dicho autor, serían más bien garantías individuales.

Según este jurista, los derechos humanos son " el conjunto de facultades e instituciones que en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuáles deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional" y los derechos fundamentales "aquéllos derechos humanos garantizados por el ordenamiento jurídico positivo, en la mayor parte de los casos en su normativa constitucional, y que suelen gozar de una tutela reforzada".(33)

Así tenemos que tales derechos 'garantizados' no son otros que las garantías individuales.

Mientras que los derechos humanos son principios e ideas universalmente aceptadas y reconocidas, y por lo tanto, traspasan las fronteras de los Estados, las garantías actúan sólo dentro del Estado que a través de su Constitución las plasmó.

Otro criterio de diferenciación es el que establece Isidro Montiel y Duarte: "Los derechos del hombre están fundados en la ley natural, mientras que las garantías individuales son creaciones de la ley positiva, encaminadas a asegurar el goce de tales derechos por medios que los hagan efectivos", agrega que "aún cuando no hubiere ninguna ley positiva, habría sin embargo derechos del hombre que son anteriores a toda institución social, pero no habría garantías individuales"(34)

Este autor realiza esta distinción desde el punto de vista del origen de los derechos humanos y de las garantías, pues los primeros emanan de un derecho natural, en tanto que las segundas están condicionadas a la existencia de un ordenamiento positivo.

La declaración mexicana de derechos humanos está contenida en dos partes: la de garantías individuales y la de garantías sociales. Las primeras están insertas en los 29 artículos iniciales de

(33) Pérez Luño citado por Bidart Campos. op. cit. p.234

(34) Burgoa Orihuela, Ignacio. op. cit. p.147

nuestra Constitución y se dividen a su vez en tres grupos, los derechos de igualdad, de libertad y de seguridad jurídica.

A través de las garantías sociales se protege a los sectores más débiles, asegurándoles un mínimo educativo y económico; se refieren a la educación, al agro, al régimen de propiedad y al aspecto laboral (arts. 3º, 27, 28, y 123).

En tanto que las garantías individuales implican una abstinencia por parte del Estado, las garantías sociales requieren forzosamente de una prestación positiva del mismo, es decir, una conducta de dar o hacer algo.

Los derechos humanos son el estandarte primordial de las aspiraciones humanas, y concierne a todo individuo luchar por conseguir que se realicen jurídicamente aquellas exigencias de libertad, dignidad e igualdad, así como por preservar y proteger los que ya han sido incorporados a los textos constitucionales bajo el rubro de Garantías Individuales.

1.7 BREVE REFERENCIA HISTORICA

1.7.1 Inglaterra.

En Inglaterra, la consagración normativa de la libertad humana y su protección jurídica alcanzaron un notable desarrollo.

La Carta Magna de 1215 constituye el antecedente más incipiente de las modernas Declaraciones de Derechos.

El artículo 39 de ese ordenamiento señalaba que "ningún hombre libre será capturado, encarcelado o privado de sus bienes o de sus derechos, o exiliado, o perjudicado de cualquier otro modo, excepto por intervención de un tribunal legalmente constituido por sus iguales, y de acuerdo con la ley de la tierra"(35)

La ley de la tierra (lex terrae), era el derecho tradicional del país, escrito o no y que no emanaba de la Corona.

(35) Floris Margadant, Guillermo. op.cit. p.182

Este precepto constituyó indudablemente un avance importante pues estableció una seguridad jurídica del gobernado al no poder privársele de su libertad o de sus bienes sino es mediante una autoridad y en total apego a la ley.

Durante el Renacimiento surgió la pugna entre la Corona y los Tribunales, al frente de los cuáles se encontraba el Juez sir Edwin Coke, quien logra que fueran reconocidos algunos derechos que debían ser respetados por la Corte y protegidos por los Tribunales.

En 1689 se expidió una ley de derechos individuales, conocida como el Bill of Rights. Combatía los tribunales privilegiados, así mismo proclamó la libertad de conciencia para los protestantes, prohíbe al rey el realizar actos contra derecho, entre otros.(36)

Entre los legados del derecho inglés destaca la figura del habeas corpus, que era una institución cuyo objeto principal consistía en obtener por intervención judicial, la liberación de prisioneros detenidos ilegalmente por la autoridad, sobre todo la Corona, así como el principio de que los individuos sólo podrán ser acusados por un jurado y condenados con base a una declaración pronunciada por un órgano preestablecido.

Coke, que en un principio fungió como jefe del Court of Common Pleas, se convirtió en verdugo de las prerrogativas monárquicas, aportó la idea de que los cateos debían practicarse de acuerdo a ciertos requisitos, y reconoció la inviolabilidad de domicilio.

Sostuvo también que incluso el jefe del Estado está sujeto al derecho, afirmando que "El rey se encuentra subordinado no a los hombres, sino a Dios y al Derecho". De más está decir que fue despedido de su cargo, pues Jacobo I, como es de suponerse, se aferraba a la idea del derecho divino de los reyes. (37)

No obstante, no existió una verdadera Declaración o catálogo especial de los derechos humanos, siendo los Estados Unidos de América en el siglo XVIII los primeros que otorgaron

(36) Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Editorial Porrúa 8a. edición. México 1990 p.141

(37) Floris Margadant. op. cit. p.238

al mundo una Declaración de los derechos del hombre.

I.7.2 Estados Unidos de América.

La primera estructuración legal de los derechos del hombre como inalienables e inherentes a todo ser humano, se dió en la Carta Virginiense del 17 de junio de 1776, y en la Declaración de Independencia del 4 de julio del mismo año.

Al igual que el Bill of Rights inglés y la Declaración francesa, la norteamericana de independencia y la de Virginia, tienen sus raíces en la concepción del Derecho Natural.

La Constitución del Estado de Virginia incluyó una declaración de derechos considerados como la base y fundamento del gobierno.

Jellinek las enumera de la siguiente manera:

"Todos los hombres son libres e iguales y tienen el derecho al goce de la vida, a la felicidad y a la seguridad; que en el pueblo reside todo poder; que la finalidad del gobierno es el beneficio común y deber suyo es proporcionar felicidad y seguridad, y si no lo logra, la comunidad tiene el derecho de modificar su gobierno; que ningún hombre tiene derecho a recibir privilegios exclusivos de la comunidad; que los poderes deben funcionar por separado; que las elecciones deben ser libres y los hombres tienen el derecho de sufragio, siempre y cuando se interesen por la comunidad; que la expropiación de bienes por utilidad pública, sólo puede llevarse a cabo con el consentimiento del afectado; que todo hombre tiene determinadas garantías en los procesos criminales, y las enumera; que no deben imponerse ni castigos crueles ni fianzas y multas excesivas; que a nadie se le puede detener si el delito no está determinado y basado en pruebas; que las controversias sobre propiedad deben ser resueltas por jurado popular; que la libertad de prensa es uno de los bastiones de la libertad y por ningún motivo se puede restringir; que en tiempos de paz no debe existir ejército y si lo hubiere debe estar subordinado al poder civil; que en un mismo territorio debe haber un sólo gobierno y no varios; que al pueblo sólo se le asegure su libertad 'mediante la firme adhesión a la justicia, la moderación, la templanza, la frugalidad y la virtud, y recurriendo frecuentemente a los

principios fundamentales', y que cada hombre puede libremente escoger su religión"(38)

De lo anterior se desprende la consagración del derecho de igualdad, libertad, seguridad jurídica y a la existencia. Sin embargo, nos parece que al proclamar el derecho a la felicidad, se incurrió en una imprecisión por las razones que expondremos.

La felicidad no puede ser un derecho por que no hay prestaciones de terceros que sean capaces de brindar felicidad al titular de ese derecho; el Estado, mediante la adopción de mecanismos adecuados y ya sea en la posición negativa de abstención o mediante prestaciones positivas de dar o hacer algo, puede asegurar la libertad o la igualdad de los individuos, pero si tomamos en consideración que la felicidad resulta un concepto muy complejo por tratarse del estado anímico e intrínseco del hombre, nadie puede estar obligado a proporcionarla.

A nuestro juicio, substituiríamos la palabra felicidad por la de bienestar.

Esta Declaración resulta muy amplia y su trascendencia radica en que con ella dará inicio formal el reconocimiento e impulso de las libertades individuales.

Encontramos en esta Declaración influencias de pensadores europeos como Rousseau y Locke.

La Declaración de independencia establecía que las colonias de América constituirían un estado libre e independiente de todo vínculo que le uniese con la Gran Bretaña.

Dicho documento reconoció que todos los hombres han sido creados iguales y que recibieron de su creador ciertos derechos inalienables, entre los cuáles figuran la vida, la libertad y la persecución de la felicidad. (39)

La Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787, en su versión original no incluyó una porción dogmática en sentido riguroso, pero no por ello careció de importantes prescripciones referentes a los derechos humanos.

(38) Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917 . Editorial Porrúa 8a. edición. México 1990. p.142

(39) Grimberg, Carl. Revoluciones y Luchas Nacionales. Editora Daimon. México 1993. p.39

El Bill of Rights norteamericano fué modificado varias veces por diversas enmiendas; entre ellas tenemos algunas relacionadas a la consagración de los derechos del gobernado, destacando la que establece la libertad religiosa así como la relativa a la libertad de posesión y portación de armas; la que instituye la garantía de legalidad frente a actos que lesionen el domicilio y la persona del gobernado; la que consigna la garantía de audiencia y de una justa expropiación mediante el debido proceso legal.(40)

Estas enmiendas se aprobaron en 1791 y posteriormente se incluye el reconocimiento de la igualdad humana en virtud del triunfo de los estados nortños en la guerra de secesión, con lo que queda abolida la esclavitud.

La declaración de Virginia, junto con las importantes enmiendas a la Constitución estadounidense, son el antecedente de las listas de derechos inviolables que generalmente encontramos en los ordenamientos modernos.

1.7.3 Francia.

Cualquier estudio que se realice acerca de derechos humanos, debe necesariamente incluir las doctrinas y los acontecimientos que se sucedieron en Francia. Podemos decir, sin exagerar, que es la cuna de los derechos humanos; desde luego que no nos referimos a su origen, sino a su enorme acogida y difusión a través de las innumerables doctrinas y documentos que pusieron de manifiesto el deseo general de un respeto absoluto a los derechos del hombre.

La Revolución Francesa trajo consigo un desenvolvimiento del derecho, no sólo de Francia, sino en todo el mundo, fundamentalmente en materia Constitucional.

Esta Revolución constituyó un movimiento político y social que transformó en gran parte la vida de Europa y de América. Fué el principio para que se terminara con las monarquías absolutas estableciéndose en su lugar gobiernos constitucionales.

(40) Burgoa Orihuela, Ignacio. *op. cit.* p.102

Así mismo, proclamó la existencia de derechos individuales y combatió la monopolización del poder por unos cuantos que dirigían la vida social y política a su antojo.

Bien sabido es el despotismo y la autocracia que prevalecta en Francia en el siglo XVIII, pues el rey, considerado como depositario del poder conferido por voluntad divina, tenía plena libertad para hacer lo que deseara, sin limitación alguna.

Bajo estas circunstancias, los reyes gozaban de una vida llena de lujos y despilfarros, que compartían con el resto de la nobleza y la aristocracia, a expensas de un pueblo ahogado por los excesivos impuestos y sumido en la miseria, por lo que el descontento general se iba acrecentando cada vez más.

Los franceses continuaban divididos en tres órdenes o estados: el clero, la nobleza y el tercer estado; los dos primeros eran los más privilegiados. El clero era el más favorecido, pues no pagaba los impuestos sino sólo un don gratuito, cuyo monto era fijado y recaudado por él mismo.

Sin embargo, los Obispos y gran parte del alto clero eran nobles, por lo que podemos decir que en el fondo no había más que dos clases ya que la aristocracia era la nobleza.

El tercer estado se componía del resto de la población, es decir, los plebeyos desde el más rico hasta el mendigo, incluyendo a la burguesía.

La arbitrariedad ministerial se ponía de manifiesto con las llamadas *lettres de cachet*, injustas órdenes de aprehensión o exilio.

En cuanto a la situación de los campesinos, las injusticias de que eran objeto contribuyeron grandemente para poner a las masas en movilización. Por lo menos un millón de campesinos seguían siendo siervos y no podían disponer de sus bienes. Aunado a lo anterior, las desmedidas cargas se sumaron a la ya crítica situación de la comunidad rural. Estas contribuciones eran, en primer lugar, el impuesto real, del que ella pagaba la mayor parte, y sobre todo los impuestos indirectos, el impuesto sobre la sal, los subsidios, el diezmo entregado al clero sin que su producto fuera dedicado al culto y a los pobres; eran, en fin, los derechos señoriales, ante todo, la justicia y los privilegios que según los juristas se relacionaban con aquéllos: las prerrogativas honoríficas, los tributos por

cabeza o por familia, los monopolios del molino, el horno, de la caza y pesca, los peajes y los derechos de mercado.(41)

Como en todo régimen que acuse tiranía, surgen corrientes que pretenden unas mejores condiciones, pugnando por otras formas de gobierno más pertinentes, así como un mayor respeto a los derechos humanos.

Las ideas revolucionarias aspiran a cambiar los métodos e instituciones públicas inadecuadas; estas tendencias abarcan desde las utopías hasta los ideales concretos que intentan remediar ciertos males o realizar una determinada reconstrucción social.

Así mismo, constituyen un peligro para quienes retienen el poder y llevan tras de sí la persecución y la proscripción a través de casi toda la historia humana.

Entre las doctrinas destacan la de los fisiócratas, quienes, a través del principio "laissez faire-laissez passer", se declaran a favor de un abstencionismo estatal, esto era, que las actividades sociales debían desenvolverse sin ninguna injerencia estatal, obedeciendo solamente a los derechos naturales del gobernado.

Voltaire proclama la igualdad de todos los hombres atendiendo a los derechos naturales de libertad, propiedad y protección legal.

Por su parte, los enciclopedistas, entre los que destacan Diderot, D' Alembert, Holbach y Helvetius, pugnan por una consagración definitiva de los derechos naturales del hombre.

Especial mención requiere Juan Jacobo Rousseau, pues es el pensador que con mayor fidelidad refleja las condiciones de Francia y procura una solución a las injusticias sociales y políticas. Ataca el derecho divino de los reyes y justifica la Revolución Francesa.

Así tenemos que esta serie de corrientes tuvieron gran cabida en el ánimo del pueblo francés en el cuál se fue extendiendo esa expectativa optimista de progreso sugerida por la burguesía. El carácter mítico de la Revolución se mostró desde el principio: iba a comenzar una nueva era en que

(41) Lefebvre, Georges. La Revolución Francesa y el Imperio Fondo de Cultura Económica, México 1982, p.37

los hombres serían más dichosos.

Finalmente, el 14 de julio de 1789 estalla la violencia en París, con el linchamiento del alcalde y el ataque a la Bastilla, una vieja prisión ya casi vacía, pero símbolo del antiguo régimen y que había sido mudo testigo de las más terribles injusticias.

La Asamblea Constituyente, temerosa por las numerosas revueltas, redacta su 'acta de defunción', al votar la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano promulgada el 26 de agosto de 1789. El antiguo régimen había llegado a su fin.

La Declaración francesa cristaliza en su contenido el pensamiento europeo del siglo XVIII y marca el inicio de la era de los derechos humanos al proclamar el triunfo del derecho natural, además de revestir un carácter universalista dirigido a todos los hombres de todas las naciones. Este documento constó de 17 artículos; sin duda un texto breve, pero enormemente sustancioso.

Encontramos en la exposición de motivos su tendencia eminentemente jusnaturalista al señalar que "...considerando que la ignorancia, el olvido, el menosprecio de los derechos del hombre son la causa de los males públicos y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer en una Declaración solemne los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre..."(42)

Este documento contiene dos series de disposiciones: una que enumera los derechos naturales e imprescriptibles del hombre y del ciudadano y en la otra enuncia los derechos de la Nación, así como las bases de organización política.

Nos referiremos exclusivamente a los principios consagrados a favor de los hombres, por concernir en especial al objeto del presente trabajo.

Los derechos del hombre se encuentran contenidos en los artículos 1º, 2, 4, 7, 8, 9, 10, 11 y 17, relativos a la igualdad, libertad, seguridad y resistencia a la opresión. Estos derechos deben ser conservados por la asociación política, lo cual constituye su mayor finalidad (art.2)

Sin embargo, la Constituyente no reconoció al individualismo derechos ilimitados, pues

estableció que la libertad es el derecho de hacer lo que la ley no prohíbe, por lo tanto, ésta es la que determina su contenido positivo, ajustándolo a las circunstancias.

El artículo séptimo plasma la libertad individual y la seguridad: garantías contra las acusaciones y detenciones arbitrarias. Así mismo admite la presunción de inocencia del acusado (art.9), y el principio de legalidad del juez, del delito y de la pena (art.8).

Reconoce también la libertad de conciencia y de opiniones, 'incluso religiosas', al igual que la libertad de expresión y de imprenta (arts.10, y 11)

La propiedad, como derecho inviolable y sagrado del cuál nadie podrá ser privado salvo cuando así lo exiga la necesidad pública, legalmente comprobado y mediante justa indemnización (expropiación).

En cuanto a la igualdad, afirma que los hombres nacen iguales ante la ley (art.1), y que todos los ciudadanos son igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos (art.6)

Implícitamente concede el derecho de resistencia a la opresión como una condena a los abusos y atropellos derivados de un poder tiránico.

Los principios de 1789 no son válidos solamente para los franceses, sino para todos los hombres; en ellos se perpetúa la universalidad del humanismo antiguo y de la cristiandad. La declaración no es un código, sino una serie de sugerencias que prescribe al legislador dejar al individuo todo el margen de libertad compatible con el interés general y los derechos de los demás, pero le confía el cuidado de marcar el límite según la situación.

Los postulados de la declaración francesa de 1789, así como su sistema de mención y definición legal de los derechos del hombre fueron adoptados por México, desde que nació a la vida jurídica como Estado independiente, a través de los diversos cuerpos constitucionales que han regido a nuestro país.

CAPITULO 2

LOS DERECHOS HUMANOS EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO

2.1 INTRODUCCION A CAPITULO

La evolución que en materia constitucional ha registrado nuestro país, ha sido producto de largas y penosas luchas, pues bien es cierto, que ningún cambio se ha derivado de la reflexión tranquila, sino de ánimos encendidos que vieron a través de la violencia el camino más efectivo para lograr el propósito deseado por el pueblo mexicano, que ha sido siempre la búsqueda de mejores condiciones de vida y el reconocimiento y respeto de sus derechos fundamentales.

En este capítulo estudiaremos a la Constitución Mexicana en sus etapas más importantes, ya que adquiere el rango de Código Político: en 1924, 1957 y 1917; cada una de ellas ha dado origen a la otra, es decir, existe una relación causal entre una y otra.

Otros ordenamientos, como la Constitución de Apatzingán de 1814, aunque no llegaron a tener vigor, revisten significativo valor pues ejercieron gran influencia doctrinaria y práctica en la estructuración de las Constituciones posteriores.

Hacemos mención también a la Constitución Española de Cádiz de 1812, ya que fué el ordenamiento que estuvo en vigor durante la lucha de independencia y de la cuál se tomaron puntos importantes para la elaboración de la primera Carta Magna del México independiente.

Así mismo, nos pareció conveniente hacer una breve reseña de los acontecimientos sucedidos en la Nueva España en vísperas del estallamiento de la lucha insurgente, período en el cuál se va gestando en el ánimo popular, el ansia de libertad.

2.2. EL ANHELO DE LIBERTAD

La conspiración de Martín Cortés, en 1556, fué el primer antecedente de un intento de independencia de México; pero es hasta mediados del siglo XVIII que se generaliza el deseo de libertad. La influencia de las obras de pensadores franceses como Montesquieu, Voltaire y Rousseau, junto con diversos acontecimientos como la Revolución norteamericana contra Inglaterra, la Revolución Francesa y la rebelión de los negros contra sus amos franceses, en la isla Dominicana, contribuyeron también en el ánimo de las colonias españolas para buscar su emancipación.

Aunado a lo anterior, fué determinante la crisis sufrida por la metrópoli española en 1808. Por un lado el motín de Aranjuez, instigado por el príncipe de Asturias para coronarse como

Fernando VII, y por el otro la invasión napoleónica a España que provocó la abdicación de Carlos IV.

La noticia de la caída de la monarquía española llega rápidamente a tierras americanas; es entonces cuando Juan Francisco Azcárate, Fray Melchor de Talamantes y el Licenciado Francisco Primo de Verdad consideraron al Ayuntamiento de la ciudad de México representativo de la Nueva España y oportuno para investir al Virrey José de Iturrigaray como jefe de un supremo gobierno provisional, en virtud de haber desaparecido el poder que representaba anteriormente.

Sin embargo, los españoles miembros del Real Acuerdo, y leales todavía al derrocado rey Fernando VII, consideraron al Virrey cómplice de lo que llamaron un movimiento emancipador, por lo que fué denegado el plan.

Es entonces cuando, en 1803, Primo de Verdad, Azcárate y Talamantes pugnan públicamente por la reunión de un congreso inspirado en el concepto de soberanía ya que, según Primo de Verdad "en virtud de las circunstancias la soberanía había recaído en el pueblo" (43)

El Virrey Iturrigaray convoca a una junta llamando a los Ayuntamientos de las capitales de provincia en la cuál expresó que "por diversos medios se proclama sorda pero peligrosamente la independencia y el gobierno republicano, tomando por ejemplo el vecino de los anglo-americanos y por motivo el no existir nuestro soberano en su trono".(44)

Surge así una pugna entre dos grupos que buscaban el gobierno del Virreinato. Por un lado el "Partido Mexicano" y por el otro el "Partido Español". El primero estaba encabezado por criollos burgueses, y el segundo estaba integrado por españoles fieles a la corona de Fernando VII. Estos últimos, atemorizados por la fuerza que adquiría el partido Mexicano, deciden derrocar a Iturrigaray, lo cuál sucede el 15 de septiembre de 1808. Justificándose con un documento que decía

(43) Melgarejo Vivanco, José Luis. *La Constitución Federal de 1824*. Ediciones Conmemorativas del sesquicentenario de la Constitución Política Local de 1825. Gobierno del Estado de Veracruz. México 1975. p.56

(44) *Ibidem* .p.57

"El pueblo se ha apoderado de la persona del Exmo Sr. Virrey; ha pedido imperiosamente su separación por razones de utilidad y conveniencia general; ha convocado en la noche precedente de este día al Real Acuerdo... y dando por separado del mando a dicho Virrey, ha recaído... en el mariscal Don Pedro Garibay."(45)

José de Iturrigaray fué conducido a España, acusado del crimen de alta traición entre otros cargos.

Comienza entonces la persecución de todos aquellos que habían apoyado el proyecto; Fray Melchor de Talamantes murió en las "tinajas" de San Juan de Ulúa. Azcárate y Primo de Verdad fueron encarcelados y éste último envenenado el 4 de octubre de ese año.

Así, el 16 de septiembre de 1808, fué truncado el movimiento que tuvo como fin formar primero un Congreso y de ahí partir hacia la futura emancipación, y no sería sino más adelante y a través de la lucha armada cuando ese propósito cobraría vigor.

Es preciso señalar la convergencia de dos grupos que hicieron posible el levantamiento contra la metrópoli española: el de los burgueses criollos, hombres letrados con influencia de pensadores europeos y que buscaban cambiar el régimen político-jurídico de la Nueva España, y el otro grupo (integrado por la inmensa mayoría) estaba constituido por los indios que, ajenos a los acontecimientos en otros continentes y a las doctrinas de célebres filósofos, no conocían otra filosofía más que la del hambre, la humillación y la opresión, por lo que encontraron en el camino de la insurrección, la mejor manera de mejorar su precaria situación.

2.3 LA CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812

Es importante hacer mención de este ordenamiento, ya que fué la culminación del régimen jurídico que estructuró a México durante la época colonial y que estuvo vigente hasta la culminación de la Independencia en 1821. Así mismo ejerció una influencia en nuestros fundamentales instrumentos constitucionales.

Paralelamente a este precepto, junto con los diversos decretos dictados por las Cortes

Españolas, existieron también una serie de documentos de ideología insurgente de carácter constitucional.

La Constitución de Cádiz fué jurada el 19 de marzo de 1812 en España y el 30 de septiembre en la Nueva. Dicha Carta sufrió una serie de suspensiones y modificaciones, ya que al poco tiempo de su promulgación, fué interrumpida por el Virrey Venegas y restablecida parcialmente por Calleja en 1813.

El 17 de septiembre de 1814 es publicado en la Nueva España un decreto de Fernando VII en el cuál, en virtud de que había recuperado el trono, se implantaba de nuevo el régimen monárquico absolutista, con lo que terminó la vigencia del citado ordenamiento, y no fué sino hasta 1820 que vuelve a tener aplicación, gracias a un levantamiento, siendo jurada por el Virrey Apodaca el 31 de mayo del mismo año.

Influenciada por la Declaración Francesa de 1789, esta Constitución consagró principios que sirvieron de base al constitucionalismo actual, como el de soberanía, división de poderes y el de limitación normativa de la actuación de las autoridades estatales. Así mismo, presenta un gran cambio en cuanto a la estructura jurídica española ya que de ser un Estado absolutista se transforma en una monarquía constitucional.

La Constitución Política de la Monarquía Española, mejor conocida como Constitución de Cádiz, en su artículo 3° del Capítulo I establece:

"Art.3°. La Soberanía reside esencialmente en la Nación y por lo mismo pertenece a ésta, exclusivamente, el derecho de establecer sus leyes fundamentales."(46)

Este precepto despoja implícitamente al rey de la autoridad suprema de que gozaba, para depositarla en el pueblo, de quien emanan todos los poderes del Estado; limitando consecuentemente, las facultades del monarca o "soberano" a las meramente administrativas, sin tener injerencia alguna en las funciones legislativas y jurisdiccionales, las cuales correspondían a las

(46) Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*. Editorial Porrúa. México 1980. p.60

Cortes las primeras, y a los Tribunales las segundas. En su capítulo II, bajo el título "De los Españoles" el artículo 5° señala:

"Art.5°. Son Españoles:

Primero. Todos los hombres libres nacidos y avecinados en los dominios de las Españas y los hijos de éstos."(47)

De acuerdo con el precepto anterior, se reconoce la igualdad entre los españoles peninsulares y los criollos, mestizos, indios y demás individuos libres nacidos en dominios españoles. Establece también una protección, por parte de las leyes, a la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos aquéllos que integran la Nación Española (art.4°).

Es indiscutible que el citado artículo constituyó un gran avance en cuanto a la situación de los naturales de las colonias españolas en América, pues recordemos que además de la Nueva España, existían en América otras posesiones de la Madre Patria como Guatemala, la Isla de Cuba, la isla de Santo Domingo, la isla de Puerto Rico, entre otras.

Sin embargo, al señalar como requisito para gozar de la calidad de 'español' el ser hombre libre, seguía siendo reconocida la esclavitud, práctica que constituye una de las más graves afrentas a la dignidad humana.

2.4.LIBERTAD EN EL MOVIMIENTO DE INDEPENDENCIA

El domingo 16 de septiembre de 1810 estalla en la Congregación de los Dolores de la Intendencia de Guanajuato, el movimiento emancipador de la Nueva España (preparado en Querétaro), el cual inicia con el discurso pronunciado por Hidalgo en la iglesia del citado poblado, culminando el 27 de septiembre de 1821, con la entrada triunfal a la capital del ejército Trigarante.

Nos permitimos transcribir el mencionado discurso:

"Mis amigos y compatriotas: no existen ya para nosotros los tributos, esta gabela vergonzosa, que sólo conviene a los esclavos la hemos sobrellevado hace tres siglos como signo de la tiranía y

servidumbre; terrible mancha que sabremos lavar con nuestros esfuerzos. Llegó el momento de nuestra emancipación; ha sonado la hora de nuestra libertad; y si conocéis su gran valor, me ayudaréis a defenderla de la guerra ambiciosa de los tiranos. Pocas horas me faltan para que véais marchar a la cabeza de los hombres que se precian de ser libres. Os invito a cumplir con este deber. De suerte que sin patria ni libertad, estaremos siempre a mucha distancia de la verdadera felicidad. Preciso ha sido el paso que ya sabéis; y comenzar por algo ha sido necesaria la causa es santa y Dios la protegerá. Viva Fernando VII, viva la Virgen de Guadalupe, muera el mal gobierno.”(48)

A medida que fue cobrando mayor fuerza el levantamiento, a los propósitos de terminar con el mal gobierno se agregaron diversos bandos, decretos y manifiestos de ideología insurgente que tenían una causa común: el respeto a los derechos fundamentales de los indígenas, en especial el derecho de libertad.

Hidalgo, acérrimo defensor de los citados derechos, lanza su primer decreto aboliendo la esclavitud, el 19 de octubre de 1810. Ya no se trataba de luchar por Fernando VII, sino de terminar con el yugo de los conquistadores, que por casi tres siglos, habían dominado las tierras americanas.

Al respecto, es interesante el razonamiento de Hidalgo respecto al arribo español. “Creéis que al atravesar inmensos mares, exponerse al hambre, a la desnudez, a los peligros de la vida inseparable de la navegación, lo han emprendido por venir a hacernos felices? Os engañais, americanos. ¿Abrazarían ellos ese cúmulo de trabajos, por hacer dichoso a unos hombres que no conocen? El móvil de todas esas fatigas no es sino su sórdida avaricia. Ellos no han venido sino por despojarnos de nuestros bienes, por quitarnos nuestras tierras, por tenernos siempre avasallados bajo sus pies...” (49)

Este manifiesto refleja claramente la posición del cura de Dolores, para quien los derechos

(48) Documentos y Testimonios de Cinco Siglos. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México 1991. p.29.

(49) Melgarejo Vivanco, José Luis. op.cit. p.61

de los naturales eran santos ya que habían sido concedidos por Dios, siendo arrebatados por los ejércitos españoles, que al amparo de una causa noble, sometieron y degradaron a los indígenas hasta el punto de reducirlos a la triste condición de esclavos.

Hidalgo continuó derribando la injusta estructura jurídica de la Nueva España y desde Guadalajara, publica el segundo Bando aboliendo la esclavitud, el 6 de diciembre de 1810, del cuál mencionaremos los puntos más importantes.

En su primer punto señala la obligación de los dueños de esclavos de dejarlos en libertad en un término de 10 días, de lo contrario se les aplicaría la pena de muerte.

En el segundo punto declara la suspensión de las contribuciones de tributos a cargo de las castas y los cobros ilegales de impuestos y multas que eran exigidos a los indios.

Asimismo, derogó la imposición de alcabalas que eran las contribuciones que se cobraban sobre las ventas y permutas. Prohibió el uso de papel sellado y mandó extinguir los estancos. (impedimentos de la venta libre de una mercancía)

También en Guadalajara, comenzó la revolución agraria al ser expedido un Bando ordenando les fueran entregadas tierras a los naturales para que las cultivaran, porque solamente a ellos les correspondían.

De los documentos proclamados por Hidalgo, se deriva la opinión de que los órganos públicos están limitados por las garantías individuales y que éstas deben estar contempladas en una Constitución, pues si bien son de origen divino y natural y por lo tanto anteriores a todo ordenamiento positivo, deben ser consagradas en el Derecho Público para su eficaz observancia.

A pesar de sus detractores, el cura de Dolores fue un caudillo innato, que persiguió una causa social y luchó, junto con miles de hombres oprimidos por la tiranía, para lograr libertad y el respeto a los derechos esenciales del criollo, mestizo, negro, indio, en general de todos los habitantes de la Nueva España. Sin embargo no logró culminar su propósito ya que fue hecho prisionero en Acatita de Baján y sometido a proceso. Fue despojado de su investidura sacerdotal y fusilado el 30 de julio de 1811 en Chihuahua.

Terminamos este apartado citando la contestación que dió Hidalgo a la propuesta virreinal

del indulto:

"No entrar en composición alguna, si no es que se ponga por base la libertad de la nación y el goce de aquéllos derechos que el Dios de la naturaleza concedió a todos los hombres, derechos verdaderamente inalienables y que deben sostenerse con ríos de sangre si fuere preciso".(50)

2.5 LA CONSTITUCION DE 1814.

Buscando unificar el movimiento insurgente, y con el deseo de brindar al pueblo una Carta Constitucional propia que coexistiera al frente de la española de 1812, Morelos convocó con el nombre de Congreso de Anáhuac al que se reunió en agosto de 1814 en Apatzingán.

El 22 de octubre de 1814 se sancionó el decreto Constitucional. Pero es hasta principios de mayo de 1815 que fué conocido .

Este documento recibió el nombre de "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", el cuál constó de 242 artículos. El preámbulo del citado decreto decía:

"El Supremo Congreso Mexicano, deseoso de llenar las heroicas miras de la Nación, elevando nada menos que al sublime objeto de sustraerse para siempre de la dominación extranjera, y substituir al despotismo de la monarquía española con un sistema de administración, que reintegrando a la Nación misma el goce de sus augustos imprescriptibles derechos, la conduzcan a la gloria de la independencia y afiance sólidamente la prosperidad de los ciudadanos, decreta la siguiente forma de gobierno, sancionando ante todos los casos, los principios tan sencillos como luminosos en que pueda solamente cimentarse una Constitución justa y saludable"(51)

La Constitución de Apatzingán tiene como antecedentes los Elementos Constitucionales de Rayón y los Sentimientos de la Nación de Morelos, a los cuales nos referiremos en el siguiente

(50) *Ibidem* p.62

(51) Dublán, Manuel y Lozano, José María. *Legislación Mexicana o Colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*. Tomo I. Edición Oficial. México 1876 p.433

subinciso.

Los autores del citado Ordenamiento fueron Herrera, Quintana Roo, Sotero Castañeda, Berdusco y Argáandar.

Aún cuando fueron designados los titulares de los tres poderes que estableció, no pudieron llevar a cabo plenamente sus funciones, pues los conflictos existentes no lo permitieron, por lo que prácticamente, dicha Constitución no tuvo aplicación.

Sin embargo, este documento es de gran valor, debido a que vino a estructurar política y jurídicamente a México; asimismo, por primera vez se hace mención a un gobierno propio, independiente de cualquier intervención extraña, principio esencial para un Estado que buscaba su emancipación

Ahora bien, es de nuestro interés indicar que respecto a los derechos del hombre, la Carta Magna de Apatzingán, en su capítulo V consagra diversas garantías individuales, y señala como objeto del Estado la conservación de tales derechos, por lo que tenemos en este precepto una clara tendencia a considerar los derechos de los individuos como el fin supremo de la Nación, razón por la cuál se encuentra obligado a tutelarlos y promoverlos.

El capítulo a que hicimos referencia con anterioridad lleva como título "De la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos."

El artículo 24, con el que se inicia el capítulo dice:

"Art.24. La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de éstos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas" (52)

Tenemos entonces que el ánimo, satisfacción, gusto, bienestar, y todo lo que implica la palabra 'felicidad', se encuentra estrechamente ligado al goce de ciertas prerrogativas fundamentales y que constituyen, en conjunto, la máxima aspiración del ser humano.

Las garantías de igualdad se encuentran en los artículos 25 y 26 que consignan igualdad de condiciones entre los ciudadanos, y que en el caso de que se lleguen a obtener mayores ventajas, éstas sean en virtud de servicios prestados al Estado. A su vez, estipula también que los puestos públicos no serán comunicables ni hereditarios y serán ocupados por personas elegidas por el pueblo por medio de elecciones y nombramientos en apego a la Constitución.

Los artículos 21,22,23,27,28,29,30 y 31, comprenden las garantías de seguridad jurídica las cuales incluyen la garantía social, garantía de audiencia, de libertad física y de legalidad.

El artículo 21 establece la condición para que una persona sea acusada, presa o detenida y consiste en que se cumplan los casos previstos por la ley.

El artículo 22 señala que la ley debe reprimir todo rigor que no se contraiga a asegurar las personas de los acusados.

El artículo 23 dispone los requisitos de las penas impuestas por la ley, las cuáles se aplicarán cuando sean muy necesarias y serán proporcionadas a los delitos y útiles a la sociedad.

El artículo 27 establece la limitación que debe aplicar la ley en lo relativo a la actuación de los poderes estatales, así como la responsabilidad de los funcionarios públicos de su actuación frente al ciudadano.

El artículo 28 constituye el principio de que el individuo no puede ser molestado por algún acto, sin que previamente se hayan cumplido las formalidades legales; y como consecuencia de incumplimiento de este precepto por parte del funcionario, éste será depuesto y castigado con todo el rigor de la ley.

Uno de los fundamentos básicos de toda legislación es el que integra el artículo 30, el cual presupone la inocencia de toda persona, mientras no sea declarada culpable. Por último, dentro de las citadas garantías, el artículo 31 consagra el principio de legalidad, al expresar que ninguno debe ser juzgado ni sentenciado, sino después de haber sido oído legalmente.

La garantía de propiedad está contenida en los artículos 34 y 35. El primero de ellos reconoce el derecho de los individuos a adquirir bienes y disponer de los mismos a su arbitrio, siempre y cuando no contravenga la ley. El segundo se refiere claramente a la figura de la

expropiación al manifestar que nadie podrá ser privado de su posesión salvo cuando así lo exija la necesidad pública y mediante justa retribución (indemnización).

Finalmente tenemos las garantías de libertad en los artículos 37, 38, 39 y 40.

El artículo 37 confiere a los ciudadanos facultades para reclamar sus derechos ante los funcionarios públicos.

En el artículo 38 encontramos la libertad en cualquier género de cultura, industria o comercio.

El artículo 39, se refiere a la educación, la cuál siendo necesaria para todos, debe ser impulsada por la sociedad.

La garantía de libre expresión y la de imprenta están contenidas en el artículo 40, el cuál otorga el derecho a emitir opiniones, sea en forma verbal o por medios impresos, con la limitación de que no se ataque el dogma, turbe la tranquilidad pública u ofenda el honor de los ciudadanos (53)

El Decreto Constitucional para la libertad de la América de 1814, o Constitución de Apatzingán, sentó precedentes, puesto que fué el primer Instrumento Constitucional que incluyó un inventario de derechos del hombre, revistiéndolo un carácter eminentemente individualista.

Cabe señalar que dicha Carta Fundamental no contempló la libertad religiosa, pues en su artículo 1º reconoce como única religión la católica, apostólica y romana.

2.5.1 EL IDEARIO DE LOS SENTIMIENTOS DE LA NACION DE MORELOS

José María Morelos y Pavón, al igual que otros eclesiásticos, acude al llamado de 1810 y se une al ejército de Hidalgo, a luchar por una causa común.

Su desición le obligó a dejar el curato de Carácuaru, notificándolo a la mitra de Valladolid.

La determinación de Morelos para unirse al ejército insurgente fue el producto de una maduración política y social, nacida en los claustros de San Nicolás y el seminario Vallisoletano, la

cual adquirió vigor al conocer las miserables condiciones en que vivían muchos mexicanos.

El 14 de septiembre de 1813 en Chilpancingo, Morelos dicta el documento que resume su pensamiento político y que intituló SENTIMIENTOS DE LA NACION. Esta denominación obedeció a que en él estaban contenidos los principios que representaban los anhelos y aspiraciones de la Nación Mexicana, la cuál deseaba que dichos principios fueran elevados al grado de Ley Fundamental que rigiera su vida futura.

Los Sentimientos de la Nación son la suma del ideario insurgente y sus 23 puntos resumen el pensamiento que muchos mexicanos forjaron a través de años de sufrimiento y tenaz batalla.

Proclama terminantemente que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo (Sentimiento número 5)

En virtud de este punto, desconoce la autoridad del monarca español, a quien Rayón invistió de soberanía, posición que atacó fuertemente Morelos, pues sostenía que debía depositarse en los representantes del pueblo.

Dentro de los 23 puntos que preparó el cura de Carácuaro para la Constitución, señalaremos los referentes a los derechos y garantías de los individuos, por ser éstos el tema de nuestro trabajo.

Declara, en primer lugar, la emancipación política de México :

"1º. Que la América es libre e independiente de España y de toda otra Nación, Gobierno o Monarquía, y que así se sancione dando al mundo las razones."(54)

El documento en cuestión reviste también una cierta tendencia social, pues comprende una serie de medidas dirigidas a mejorar la condición económica y social del hombre, pero dichas medidas deben ser emanadas del Congreso, o sea del Estado, por lo que acepta el intervencionismo estatal. Lo anterior se desprende del principio número 12, que dice:

"12. Que como buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la indigencia, y de tal suerte

se aumente el jornal del pobre que mejore sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapiña y el hurto."

El principio de igualdad ante la ley está contenido en el sentimiento 13.

"13. Que las leyes generales comprendan a todos sin excepción de cuerpos privilegiados, y que éstos sólo lo sean en cuanto al uso de su ministerio."

Uno de los bastiones más poderosos de la lucha insurgente fué el terminar con la práctica de la esclavitud; numerosos decretos y manifiestos fueron dictados aboliendola.

Morelos pronuncia un decreto posterior a la expedición de los Sentimientos de la Nación reiterando su proscripción (5 de octubre de 1813), al igual que las distinciones de castas, declarando la igualdad entre todos los americanos.

"...Por que debe alejarse de la América la esclavitud y todo lo que a ella huelva".(55)

Otro fundamento de gran valor es el que consagra el derecho de propiedad:

"17. Que a cada uno se le guarden las propiedades y respetos en su casa como en un asilo sagrado señalando penas a los infractores."

En el punto dieciocho prohíbe terminantemente la tortura, por lo que tutela el derecho que tiene todo ser humano a la integridad física.

Los Sentimientos de la Nación de Morelos, no fueron inspirados de ninguna manera por la Constitución española de Cádiz, más bien sus postulados fueron antagónicos, pues mientras que para la Carta Magna de 1912 la soberanía reside esencialmente en la Nación, misma que está integrada por todos los españoles de ambos hemisferios, para el caudillo insurgente, la soberanía emanaba directamente del pueblo y era depositada en sus legítimos representantes. Era claro el desprecio de Morelos hacia los ibéricos, prueba de ello es el punto número 9 en el cual indica que los empleos sólo los deben obtener los americanos.

2.5.2 ELEMENTOS CONSTITUCIONALES DE RAYON

Elaborado por Ignacio López Rayón en agosto de 1811, fue puesto en circulación el 4 de

(55) Melgarejo Vivanco, José Luis, op. cit. p.67

septiembre de 1812. Aún cuando nunca tuvo vigencia es importante señalarlo, pues confirma la ideología insurgente antes del conocimiento de la Constitución de Cádiz.

Constó de 38 artículos, de los cuales aludiremos a los más notables.

En su artículo 5° señala como depositario de la soberanía al rey Fernando VII y el ejercicio de la misma recae en el Supremo Congreso Nacional Americano.

Sin embargo reconoce que es del pueblo de donde dimana directamente.

Dicho Congreso estaba integrado por 5 vocales electos por representaciones de las Provincias (art.7)

A su vez, el artículo 21 reconoció la división de poderes, como un elemento de la soberanía, e impedía la transmisión del poder legislativo al ejecutivo o al judicial.

Morelos recibió el documento el 7 de noviembre de 1812 y expresó a Rayón su desacuerdo con el artículo 5° "... en cuanto al punto 5 de nuestra Constitución por lo respectivo a la soberanía del Sr. Fernando VII, como es tan público y notorio la suerte que le ha cabido a este grandiosísimo hombre, es necesario excluirlo para dar al público la Constitución, reforzando la corriente de ideas liberadoras."(56)

Los elementos Constitucionales de Rayón fué el primer proyecto para sentar las bases de la organización política del Estado Mexicano y contemplaba someramente algunos principios políticos que debían servir de fundamento para lograr una estructura Constitucional, una vez que México hubiese logrado su independencia.

No obstante, no podemos considerar el citado documento como un verdadero esbozo de Constitución, pues como su nombre lo indica, fueron solamente elementos, lineamientos generales en atención a los cuales se debería crear una contextura jurídico-política, la cuál apenas se vislumbraba en ellos, ya que la mayoría de sus preceptos, aluden a los derechos y garantías del gobernado.

Rayón, al darse cuenta de que su obra no cumplía su objetivo, en marzo de 1813 envía

una comunicación a Morelos en la que revoca sus Elementos Constitucionales argumentando que "no podía convenir en la publicación de la Constitución que remitió a V.E. en borrador, por que ya no me parece bien, sino que era preferible esperar a que se pudiera dar una Constitución que sea verdaderamente tal" (57)

Citamos la opinión de Anna Macías respecto a lo anterior. "Los Elementos Constitucionales de Rayón no era una Constitución, sino un plan para perpetuar en el poder a él y a sus adeptos, durante y después de consumada la Independencia...La Constitución de Rayón era un burdo documento que desacreditaba el ideal de la independencia, confundiendo su finalidad objetiva con un deseo subjetivo de mantenerse en el poder" (58)

Si bien es cierto que el proyecto de Rayón no cumplió con las perspectivas buscadas, no debemos desmerecer dicho documento pues influyó en las ideas de Morelos y sirvió para estimular la expedición de una Ley Fundamental. Además los Elementos Constitucionales de Rayón ya contenían antecedentes de nuestras actuales garantías individuales y hacía referencia al "habeas corpus" inglés.

2.6. LA CONSTITUCION DE 1824

El 27 de septiembre de 1821 se consumó la independencia Nacional. Agustín de Iturbide, que meses atrás (24 de febrero) proclamó el Plan de Iguala o Pacto Triguarante, por el cuál se reconocían las tres garantías fundamentales de los mexicanos: Catolicismo, Fraternidad entre españoles y mexicanos e independencia política, hizo su entrada triunfal en la ciudad de México al frente del Ejército Triguarante.

El 27 de octubre de 1821, en la capital, fué jurada solemnemente la Independencia de México.

La perspectiva del nuevo gobierno creció al amparo del ejército de las tres garantías

(57) Tena Ramírez, Felipe. op. cit. p.23

(58) Macías, Anna. Génesis del Gobierno Constitucional en México. 1808-1820. Secretaría de Educación Pública. México 1973. p.95

(religión, independencia y unión), pero Iturbide, como primer jefe de dicha tropa, tenía otros intereses.

Así, en mayo de 1822 juró Iturbide como "emperador", tomando el nombre de Agustín I, suprimiendo inmediatamente el Congreso, lo que motivó una sublevación del General Antonio López de Santa Anna. Los días del imperio iturbidista estaban contados y el abominable General empezó a realizar una serie de movimientos políticos con objeto de derrocar al Emperador.

En consecuencia, Iturbide abdica el 19 de marzo de 1823, saliendo expatriado a Italia, considerándosele traidor. No obstante, vuelve al país y el 19 de junio de 1824 fue fusilado.

El 30 de octubre de 1823 se llevó a cabo la junta preparatoria del Congreso Constituyente, instalado el 5 de noviembre. Una comisión de 19 diputados, entre quienes figuraban Miguel Ramos Arizpe, Carlos Ma. Bustamante, Servando Teresa de Mier y Valentín Gómez Farfás, presentó el 20 de noviembre su proyecto de Acta Constitutiva, misma que quedó concluida el 4 de octubre de 1824, firmada por cien diputados.

En ese momento nace a la vida pública internacional un nuevo país: Los Estados Unidos Mexicanos, por que es en ese instante en que se realiza una verdadera estructuración político-jurídica de nuestro país. Otros documentos como la Constitución de Apatzingán, el Plan de Iguala, el Tratado de Córdoba, no son sino antecedentes valiosísimos, desde un punto de vista histórico, de la Constitución de 1824. El maestro Lanz Duret señala al respecto:

"La historia de nuestro Derecho Constitucional puede decirse que principia con el Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824 y la Constitución del 4 de octubre del mismo año; verdaderos puntos de partida del Derecho Público Mexicano, por que si bien es cierto que con anterioridad se expidieron otros documentos de importancia, relativos a los derechos nacionales y a la organización política del país, tanto por caudillos insurgentes, como por autoridades establecidas. Después de la consumación de la independencia, sin embargo, las disposiciones y los principios contenidos, o no tuvieron aplicación, como sucedió con la Constitución de Apatzingán...o fueron desconocidos y

derogados a raíz de su promulgación"(59)

La Constitución Federal de 1824 constó de 171 artículos divididos en siete títulos, ninguno de los cuales está dedicado a la protección de los derechos individuales, y es en el título VI denominado "De los Estados de la Federación" en su sección segunda relativa a las obligaciones y restricciones de cada uno de los Estados, que enuncia una serie de derechos fundamentales.

El artículo 161 señala la obligación de los Estados "de proteger a sus habitantes en el uso de la libertad que tienen de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación; cuidando siempre de que se observen las leyes generales de la materia." (60)

Se prohíbe la pena de confiscación de bienes, dando al gobernado un derecho frente a cualquier autoridad que pretenda despojarlo de sus propiedades.(art.147)

Contempla también el principio de irretroactividad de la ley y condena los juicios por comisión (art.148), así como la práctica de tormentos, aplicados por la autoridad sea cual fuere la naturaleza y estado del proceso. (art. 149)

Los artículos 150, 151 y 152 constituyen garantías de seguridad jurídica, pues se refieren a las detenciones, las cuáles podrán efectuarse sólo en los casos en que exista semiplena prueba o indicio de culpabilidad, tratándose de detenciones por indicios, no podrán pasar de 60 horas. Asimismo determina que ninguna autoridad podrá librar orden para el registro de las casas, papeles y otros oficios, salvo en los casos que la misma ley señale.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, estuvo en vigor hasta que fue desconocida y derogada en 1836 por una revuelta. Reestablecida en 1846 para ser adicionada con un Acta de reformas el 21 de mayo de 1847 con objeto de darle una adecuación en su período posterior de validez.

(59) Lanz Duret, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial CECSA. México 1982. p.63

(60) Documentos y Testimonios de Cinco Siglos. cit. p.37

2.7 LA CONSTITUCION DE 1857

El nuevo país que había alcanzado su independencia unos cuantos años atrás, continuaba convulsionándose. Ahora la lucha no era contra el enemigo extranjero, sino entre los mismos caudillos que habían preconizado tantas veces la idea de una Nación libre y soberana, basada en la unión.

En efecto, las revueltas, conspiraciones, motines, y demás estaban a la orden del día.

A partir del golpe de estado dado por Antonio Bustamante, Santa Anna ocupa la presidencia en 1833, período en que se ve amputada en forma dramática la Nación Mexicana. En 1854 fue proclamado el Plan de Ayutla, cuyos postulados pretendían reformar el país. Gracias al apoyo de la guarnición de Acapulco y su jefe, Ignacio Comonfort, Santa Anna, que se había hecho nombrar dictador vitalicio en 1853, fue derrocado y expulsado del país en 1855.

Se convocó entonces un nuevo Congreso Constituyente para constituir una vez más al país; se reunió el 14 de febrero de 1856 con la asistencia de sólo 38 diputados.

En la sesión del 16 de junio del mismo año se dió lectura al proyecto de la nueva Carta Magna y fue jurada y firmada por 90 diputados y por el Presidente de la República el 5 de febrero de 1857, siendo promulgada el 11 de marzo. Pero es hasta 1867 que se consolida su vigencia con el triunfo de la República.

"La Constitución de 57 era de carácter puramente liberal, democrática e individualista y por eso consagró mayor número de disposiciones para proteger los derechos de los individuos; pero olvidó casi por completo los intereses generales de la colectividad y el desenvolvimiento del derecho social..."(61)

La afirmación anterior, hecha por el maestro Lanz nos da una idea muy amplia del contenido y alcances de dicho ordenamiento.

Ciertamente, al reconocer en su art. 1° que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales y que el Estado debe respetar y sostener, a través de las leyes y

(61)Lanz Duret, Miguel. op. cit. p.75

autoridades las garantías por el otorgadas, queda claro el carácter individualista de esta Constitución, pues el fin del Estado va a consistir en la protección y conservación del interés personal por encima de cualquier otro.

Se dice que es liberal por que no contempla una participación directa del Estado, pues éste se limita a respetar y sostener las garantías, al margen de las relaciones particulares. Sólo se justifica su intervención cuando esas relaciones se tornan abusivas.

El término "garantías individuales", utilizado para designar los derechos del hombre consignados en la Constitución, se encuentra contemplado en la Carta Magna de la Provincia de Yucatán, de 1841, pero su consagración la encontramos en el mencionado artículo 10. de la Constitución de 1857.

Los Constituyentes del 57, decididos a mejorar la situación política y civil de los mexicanos, implantaron en su obra el respeto a los derechos individuales; así, la Carta Magna de 1857 recoge los principios de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, promulgada en Francia en 1789.

En virtud de lo anterior, la citada Ley Suprema revistió un carácter jus-naturalista, como se desprende de la exposición de motivos que dice:

"Persuadido el Congreso de que la sociedad para ser justa, sin lo que no puede ser duradera, debe respetar los derechos concedidos al hombre por su Creador, convencido de que las más brillantes y deslumbradoras teorías políticas son torpe engaño, amarga irrisión, cuando no se aseguran aquéllos derechos, cuando no se goza de libertad civil, ha definido clara y precisamente las garantías individuales, poniéndolas a cubierto de todo ataque arbitrario. El Acta de derechos que va al frente de la Constitución, es un homenaje tributado en vuestro nombre, por vuestros legisladores, a los derechos imprescriptibles de la humanidad. Os quedan pues, libres, expeditas, todas las facultades que del supremo recibisteis para el desarrollo de vuestra inteligencia, para el logro de vuestro bienestar"(62)

(62) Burgoa Orihuela, Ignacio. op. cit. p.146

Esta Constitución de 1857 contenía ocho títulos y cientoveinte preceptos, de los cuales, los 28 primeros consagran las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad.

Mientras que en las Constituciones anteriores dichas prerrogativas eran contempladas en términos generales y en forma dispersa, la Carta Fundamental de 1857 las ubica en la sección denominada "De los derechos del hombre"

Los derechos del hombre que reconoció dicha Carta los podemos clasificar, según Mario de la Cueva de la siguiente forma:(63)

A. DERECHOS DE IGUALDAD

1. Todos los hombres son iguales por nacimiento (art.2)
2. Abolición de la esclavitud.
- 3.Desconocimiento de los títulos de nobleza y de las prerrogativas u honores hereditarios (art.12)
- 4.Prohibición de leyes privativas a favor o en contra de algún individuo, y de tribunales especiales y honorarios si no eran en compensación a un servicio público (art.13)

B. DERECHOS DE LA LIBERTAD PERSONAL

1. LIBERTADES DEL ESPIRITU.

- a.Libertad de pensamiento (art.6)
- b. Libertad de imprenta (art.7)
- c. Libertad de cultos
- d. Libertad de conciencia
- e. Libertad de enseñanza (art.3)

2. LIBERTADES GENERALES DE LA PERSONA

- a. Libre tránsito interno y externo (art 11)
- b. Portación de armas para la legítima defensa.(art.10)

(63) De la Cueva, Mario citado por Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. cit. p.149.

C. DERECHOS DE SEGURIDAD PERSONAL

1. Inviolabilidad de domicilio (art.26 y 27)
2. Inviolabilidad de la correspondencia (art.25)

D. DERECHOS DE LAS LIBERTADES DE LOS GRUPOS SOCIALES

1. Libertad de reunión (art.9)
2. Libertad de asociación (art.9)

E. DERECHOS DE LIBERTAD POLITICA

1. Libertad de reunión con finalidad política.(art.9)
2. Libertad de manifestación pública

F. DERECHOS DE SEGURIDAD JURIDICA

1. Prohibición de la aplicación retroactiva de la ley (art.14)
2. Principio de autoridad competente
3. El derecho de petición (art.8)
4. La inviolabilidad de domicilio y papeles a menos de disposición judicial (art.16)
5. La fundamentación y motivación que de toda causa legal debe hacer el órgano jurisdiccional. (art. 16)
6. Buena administración de justicia (art.17)
7. Principio de legalidad, de audiencia y de debido procedimiento legal.
- 8 Abolición de cárcel por deudas civiles. (art.17)
9. Prisión sólo para delitos que merezcan pena corporal. (art.18)
- 10.Auto motivado de prisión en un término no mayor de 72 horas.(art.19)
11. Prohibición de malos tratos y gabelas (art.19)
12. Prohibición de prolongar la ergástula por insolvencia para pagar honorarios. (art.18)
13. Prohibición de penas infamantes o trascendentes.(art.22)
14. Abolición de la pena de muerte salvo en los casos señalados por la Constitución.(art.23)

15. Garantías en los procesos criminales. (art.20)

16. Jurados populares para delitos penales.

2.8 LA CONSTITUCION DE 1917

A la muerte de Juárez, en 1872, ocupa la presidencia Sebastián Lerdo de Tejada en el período comprendido de 1872 a 1876, año en que el General Porfirio Díaz- quien se distinguió en la lucha contra la intervención francesa-se adueña del poder mediante un golpe de estado y gobierna nuestro país hasta 1884.

Durante su mandato se fomentó la industria, se favoreció la educación, y el país entró en una época de aparente progreso, pues los beneficios sólo se reflejaron en unos cuantos, mientras que la explotación del obrero y del campesino parecía no tener fin.

Efectivamente, como todos sabemos, las condiciones precarias en que vivían la mayor parte de los mexicanos, fué el factor determinante en el estallamiento de la revuelta en 1910.

2.8.1 LA REVOLUCION MEXICANA.

La situación de los obreros y campesinos durante el porfirismo era terrible. Aún cuando la de los primeros era ligeramente mejor que la de los segundos, ambas clases sufrían innumerables agravios en sus más elementales derechos.

Según el censo de población de 1910, había en el país 15,160 369 habitantes, de los cuáles 3, 096 827 eran jornaleros del campo y se estimaba que los individuos que dependían del salario rural eran 12,000 000. O sea, aproximadamente el 80% de la población. Por el otro lado, los hacendados contados fueron 840, los cuáles detentaban la mayor parte del territorio nacional. El General Terrazas poseía millones de hectáreas en Chihuahua; a tal grado que cuando alguien preguntó si Terrazas era del Estado de Chihuahua (la respuesta es fácil de adivinar) se le contestó "No, el Estado de Chihuahua es de Terrazas" (64)

Toda esa riqueza contrastaba dramáticamente con la miseria del campesino, esclavizado

a deudas impagables transmitidas de generación en generación (habían familias que llevaban más de cien años trabajando para cubrir un adeudo de cincuenta pesos). Pues el jornal que se pagaba al peón en la tienda de raya consistía en granos y artículos básicos los cuales al ir aumentando de acuerdo a las necesidades elementales de la familia, no podían cubrirse con el escaso pago.

"En resumen, la política agraria del porfirismo fue contraria al interés de la República; era una política disparatada y absurda y la causa principal de la revolución. El mestizo y el indio que rofan su mendrugo esperaron silenciosos la hora del desquite y se lanzaron rifle en mano a la pelea reivindicadora".(65)

En las ciudades las cosas no eran muy diferentes. La desigualdad social también era patente; la inmensa mayoría, compuesta por artesanos, obreros, trabajadores no calificados de todo tipo, integraban la clase baja o 'pelados'. La jornada de trabajo era de 10 a 12 horas. No había drenaje ni agua potable suficiente, por lo que el tifo y la tifoidea eran enfermedades constantes.

Las huelgas estaban prohibidas. El Código penal del Distrito Federal castigaba a quienes pretendieran el alza o baja de los sueldos o impidiera el libre ejercicio de la industria o del trabajo por medio de la violencia física o moral (la pena era de 8 días a 3 meses de arresto y multa de 25 a 500 pesos).

No obstante, dado que los hombres no pueden soportar por mucho tiempo las injusticias, comienzan a surgir grupos de trabajadores que reclamaban un mejor trato, mayor salario y reducción de la jornada laboral.

Era tanto el descontento de los obreros, que se llegaron a registrar 250 huelgas durante el régimen porfirista, principalmente en ferrocarriles, la industria tabacalera y la textil, encontrando siempre oídos sordos en Díaz, quien apoyaba completamente a las empresas.

Así, comienza la agitación en 1906, con los obreros de la empresa norteamericana que explotaba las minas de cobre en Cananea (the Cananea Consolidated Copper Company)

(65)Ibidem p.26

quienes sufrían de malos tratos por parte del personal norteamericano, además del bajo sueldo que percibían. Por fin, estalla la huelga el 10. de julio de aquel año.

Los puntos que establecieron en su escrito fueron, entre otros, el sueldo mínimo de 5 pesos con ocho horas de trabajo, así como el derecho de ascenso y que en dicha empresa se empleara el 75% de mexicanos y el 25% de extranjeros en igualdad de condiciones.

Cabe señalar que fueron los primeros en luchar por conquistar la jornada de ocho horas y un salario mínimo para cubrir las necesidades del trabajador y su familia.

Sin embargo, dicho movimiento fue reprimido por el poder público, y sus líderes sentenciados a 15 años de prisión en San Juan de Ulúa.

Igual suerte tuvo la huelga de Río Blanco, Veracruz, en 1907, cuando soldados del 12º. Regimiento arremetieron contra los obreros dejando más de 200 víctimas entre muertos y heridos.

Los tabajadores que se levantaron buscando mejorar sus condiciones de vida, fueron los primeros mártires de una noble cruzada, héroes anónimos, precursores de la revolución social que transformó la perspectiva de la Nación.

Resumiendo, las causas del movimiento social de 1910 son, de acuerdo con el Doctor Jorge Carpizo:

1. El régimen de gobierno en el cuál se vivió al margen de la Constitución.
2. El rompimiento de ligas del poder con el pueblo, que dió por resultado la deplorable situación del campesino y del obrero.
3. La ocupación de los mejores trabajos por extranjeros.
4. El gobierno central donde la única voluntad fue la del presidente.
5. La inseguridad jurídica en que se vivió, donde el poderoso todo lo pudo y al menesteroso le ley le negó su protección.
6. El uso de la fuerza tanto para reprimir huelgas, como para aniquilar a un pueblo o a un individuo.
7. Haberse permitido una especie de esclavitud donde las deudas pasaban de padres

a hijos, de generación en generación.

8. Intransigencia política que se presentó en la negación rotunda a cambiar al vicepresidente para el período de 1910-1916". (66)

2.8.2 LA PRIMERA CONSTITUCION SOCIAL DEL MUNDO

Al triunfo de la Revolución, el dictador Porfirio Díaz se vió obligado a salir exiliado y Madero obtiene la Presidencia en 1911, pero es asesinado en 1913 por órdenes de Victoriano Huerta, quien asume el Poder Ejecutivo.

Venustiano Carranza, entonces Gobernador del Estado de Chihuahua, desconoce el gobierno de Huerta y prepara un ejército para combatirlo.

Después de un período de inestabilidad política en el cuál fueron expedidas diversas leyes a favor de las clases más débiles, Huerta renuncia a la Presidencia el 15 de julio de 1914 y sale a los Estados Unidos.

Al triunfo de Carranza, primer jefe del Ejército Constitucionalista, expide la Convocatoria a un Congreso Constituyente a reunirse en Querétaro, y que quedaría instalado el 1o. de diciembre de 1916.

El 31 de enero de 1917, el Congreso, compuesto por 214 diputados y tras una serie de debates, proyectos, adiciones etc., declaró clausurado el período único de sesiones.

La Constitución fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el 1º. de mayo del mismo año con el nombre de CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS que reforma la del 5 de febrero de 1857.

No obstante, es una nueva Constitución "por que la llamada revolución mexicana rompió con el orden jurídico establecido por la Constitución de 1857, y por que el constituyente de 1916-1917 tuvo su origen no en la Constitución de 1857 (ya que nunca se

observó el procedimiento para su reforma), sino en el movimiento político-social de 1910, que le dió a la Constitución su contenido".(67)

La Carta Magna de 1917 tuvo las siguientes características:

Revistió un carácter social pues proclama mejores condiciones para las clases desprotegidas.

Antifeudal, ya que una de sus finalidades fue terminar con el régimen latifundista que por tanto tiempo había subsistido, para crear una estructura económica en favor de la colectividad.

Democrática por que consagró una participación activa del pueblo en el gobierno a través del voto.(el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo).A su vez, prohíbe la reelección.

Popular en virtud de que conjuga las libertades individuales con las garantías sociales.

El Código Político de 1917, incluye por primera vez en el mundo las Garantías Sociales, seguida de la Constitución rusa en 1918 y la alemana de 1919.

"De esta suerte, se ha creado un mínimo de condiciones jurídicas que permitan asegurar la independencia social del individuo. Esta evolución de la doctrina de las libertades individuales arroja una doble consecuencia: aparición de la defensa social de la persona; limitación, en nombre del interés social, de ciertos derechos fundamentales anteriormente proclamados y establecidos".(68)

En efecto, la consagración de los nuevos derechos sociales vino a limitar, en cierta forma, el ámbito de los individuales, pues el Estado debe tomar las medidas necesarias, incluyendo aquéllas que impliquen restricciones a la actividad personal, para la consecución de su finalidad, que es el bienestar común.

Ahora bien, si el Estado debe garantizar los citados derechos, se requiere de una constante

(67) Diccionario Jurídico Mexicano cit.p.668.

(68) Mirkine,Boris citado por García Ramírez, Sergio.Los Derechos Humanos y el Derecho Penal.Editorial Porrúa.México 1988.p.48

vigilancia y participación por medio de los órganos estatales para asegurar su cabal cumplimiento. Nos encontramos entonces frente a un intervencionismo estatal.

La Constitución de 1917 se configuró de 9 títulos y 136 preceptos, de los cuáles los primeros 29 contienen los derechos fundamentales del hombre (parte dogmática), y los restantes se refieren a la estructuración jurídico-política del Estado mexicano. (parte orgánica).

Los derechos humanos se encuentran en dos grupos: el de garantías individuales y el de garantías sociales.

Las primeras las encontramos en el Capítulo I del Título Primero denominado "De las Garantías Individuales", cuyo artículo 1º. dice:

"Art. 1º. En los Estados Unidos Mexicanos, todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuáles no podrán restringirse, ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece".

De acuerdo con este precepto, le son conferidas al gobernado una serie de garantías, pero a su vez impone una limitación a su ejercicio, en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto (art. 29).

Esto viene a subrayar el carácter social de nuestra Ley Fundamental, puesto que en situaciones que pongan en riesgo o amenacen la seguridad y tranquilidad de la colectividad, se van a anteponer los intereses de ésta dejándo en segundo plano los individuales.

Las garantías individuales contempladas en la Constitución de 1917 son más de 80, de las cuáles mencionaremos las principales, siguiendo la clasificación hecha por los notables juristas Carpizo y Madrazo.(69)

GARANTIAS INDIVIDUALES:

a) DERECHOS DE IGUALDAD

(69) Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge. Derecho Constitucional. UNAM.México 1991pp.19,20.

b) DERECHOS DE LIBERTAD

c) DERECHOS DE SEGURIDAD JURIDICA

a) GARANTIAS DE IGUALDAD.

- Goce, para todo individuo, de las garantías otorgadas por la Constitución. (art.1º.)
- Prohibición de la esclavitud. (art.2º.)
- Igualdad de derechos sin distinción de sexos.(art.4º.)
- Prohibición de títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios. (art.12º.)
- Prohibición de fueros. (art.13º.)
- Prohibición de ser sometido a proceso con apoyo en leyes privativas o a través de tribunales especiales. (art.13)

b) GARANTIAS DE LIBERTAD

b.1) LIBERTADES DE LA PERSONA HUMANA.

b.2) LIBERTADES DE LA PERSONA CIVICA.

b.3) LIBERTADES DE LA PERSONA SOCIAL.

b.1) LIBERTADES DE LA PERSONA HUMANA

b.1.1) Libertades físicas

b.1.2) Libertades del espíritu

b.1.1. Libertades físicas

- Libertad para la planeación familiar. (art.4)
- Libertad de trabajo. (art.5)
- Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, si no es por resolución judicial.(art.5)
- Nulidad de los pactos contra la dignidad humana (art.5)
- Posesión de armas en el domicilio, y su portación en los supuestos que fije la ley. (art.10)
- Libertad de locomoción interna y externa del país. (art.11)
- Abolición de la pena de muerte salvo en los casos expresamente consignados en la

Constitución. (art.22)

b.1.2. Libertades del espíritu

- Libertad de pensamiento. (art.6)
- Derecho a la información. (art.6)
- Libertad de imprenta. (art.7)
- Libertad de conciencia. (art.24)
- Libertad de cultos. (art.24)
- Libertad de intimidad, que comprende dos aspectos: inviolabilidad de la correspondencia e inviolabilidad del domicilio. (art. 16)

b.2) LIBERTADES DE LA PERSONA CIVICA

- Reunión con fin político. (art.9)
- Manifestación pública para presentar a la autoridad una petición o una protesta. (art.9)
- Prohibición de extradición de reos políticos (art.15)

b.3) LIBERTADES DE LA PERSONA SOCIAL

- Libertad de asociación y reunión. (art.9)

c) GARANTIAS DE SEGURIDAD JURIDICA.

- Derecho de petición. (art.8)
- A toda petición, la autoridad contestará por acuerdo escrito. (art.8)
- Irretroactividad de la ley. (art.14)
- Privación de derechos sólo mediante juicio seguido con las formalidades del proceso. (art.14)
- Principio de legalidad. (art.14)
- Prohibición de aplicar la analogía y la mayoría de razón en los juicios penales. (art.14)
- Principio de autoridad competente. (art.16)
- Mandamiento judicial escrito, fundado y motivado, para poder ser molestado en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones. (art.16)

- Detención sólo con orden judicial. (art.16)
- Abolición de prisión por deudas de carácter puramente civil. (art.17)
- Expedita y eficaz administración de justicia (art.17)
- Prisión preventiva sólo por delitos que tengan pena corporal. (art.18)
- Garantías del auto de formal prisión. (art.19)
- Garantías del acusado en todo proceso criminal (art.20)
- Sólo el Ministerio Público y la policía judicial pueden perseguir los delitos. (art.21)
- Prohibición de penas infamantes y trascendentales (art.22)
- Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito. (art.23)
- Los juicios criminales no pueden tener más de tres instancias.(art.23)

Las garantías sociales que consagra nuestra Constitución son:

1.DERECHO A LA EDUCACION. (art.3), que entre sus puntos más importantes tenemos:

- a.Será obligatoria en sus niveles de primaria y secundaria.
- b.La educación que imparta el Estado será laica, ajena a cualquier doctrina religiosa.
- c. La educación impartida por el Estado será gratuita.

2.DERECHOS RELATIVOS A CUESTIONES AGRARIAS. (art.27)

- a.La expropiación de bienes sólo podrá hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.
- b. Establece los diversos regímenes de propiedad.
- c. El derecho exclusivo de los mexicanos para adquirir tierras, aguas, y para obtener concesiones para explotar minas o aguas.
- d. Protección a las tierras de los grupos indígenas.
- e. En general, contiene una serie de disposiciones en favor de los campesinos.

3. DERECHOS DE LOS TRABAJADORES. (art.123)

- a. Derecho al trabajo digno y socialmente útil.
- b. Jornada máxima de 8 horas.
- c. Prohibición del trabajo de menores de 14 años.

d. Derecho a un día de descanso por seis de trabajo.

e. Salarios mínimos para satisfacer las necesidades de una familia.

f. A trabajo igual debe corresponder salario igual.

g. Derecho a recibir, por parte de sus empresas, habitaciones cómodas e higiénicas, así como espacios destinados a su recreación.

h. Derecho de huelga.

Las garantías sociales protegen a los grupos sociales económicamente más débiles, son tan amplias y comprenden varios aspectos, por lo que al efecto han surgido diversos instrumentos dedicados a su tutela, como la Ley Agraria y la Ley Federal del Trabajo.

"Nuestra Constitución de 1917, al recoger en sus preceptos y espíritu los ideales de la Revolución de 1910 y al convertirlos en garantías sociales, paralela o simultáneamente reiteró el respeto a la persona humana y la tutela a sus atributos naturales o esenciales".(70)

(70) Burgoa Orihuela. op.cit.p..153

CAPITULO 3

EL ANTECEDENTE INSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO

3.1 INTRODUCCION A CAPITULO

El respeto a los derechos humanos constituye una demanda reiterada y de primordial importancia en nuestra sociedad.

La preocupación por su protección y tutela ha llevado al Estado Mexicano a adoptar instrumentos para lograr tan importante fin.

Pero no es sólo en nuestro país que persiste ese interés; se trata de un movimiento universal que podemos decir se inicia con la creación en Suecia de la institución llamada Ombudsman o defensor del pueblo.

Al respecto, realizamos un breve estudio de sus principales características y funciones, pues es innegable la influencia que ejerció en el sistema jurídico mexicano.

En este capítulo analizaremos dichos órganos, desde el más lejano hasta el anterior a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, culminación de la evolución legislativa en materia de derechos humanos, y de la que trataremos ampliamente con posterioridad.

3.2 LA FIGURA DEL OMBUDSMAN COMO FUENTE DE INSPIRACION PARA LA CREACION DE ORGANISMOS PROTECTORES DE LOS DERECHOS HUMANOS.

El Ombudsman, que significa representante, nace en Suecia en la Ley Constitucional del 6 de junio de 1809; nombrado por el parlamento, su misión es defender los derechos generales e individuales del pueblo y vigilar el cumplimiento de las leyes por parte de los jueces y funcionarios administrativos. En un principio se instituyó con el objeto de vigilar las resoluciones de los tribunales y posteriormente extendió sus facultades a la autoridad administrativa.

La Institución del Ombudsman, por su rápida aceptación pública y positivos resultados, se fue extendiendo a otros países escandinavos siendo Finlandia quien la adopta primero, reconociéndola a nivel Constitucional en 1919, seguido de Noruega y Dinamarca en 1952 y 1953 respectivamente.

El mencionado instrumento ha sido reconocido a nivel internacional y empleado en muchas naciones para designar al encargado de proteger los derechos humanos de los individuos;

sin embargo, en diversos estados recibe otras denominaciones. Así en Francia es conocido como Médiateur, en Portugal es el Promotor de la Justicia, en España el Defensor del Pueblo, etc.; cada uno de ellos aunque con una regulación y características diferentes, conservan la esencia de la citada figura.

De las definiciones que existen del Ombudsman, encontramos en la elaborada por el notable jurista Héctor Fix una de las más completas: "Puede describirse como el organismo autónomo, cuyo titular es designado por el legislativo, por el ejecutivo, o por ambos, con la función esencial de fiscalizar la actividad administrativa; recibir las reclamaciones de los administrados; gestionar la pronta resolución de las cuestiones planteadas, y de no ser posible, investigar dichas impugnaciones para que si se considera que se han afectado indebidamente los derechos e intereses legítimos de los propios reclamantes, formular recomendaciones no obligatorias a las autoridades respectivas, con el objeto de lograr la reparación de las citadas violaciones; presentar informes públicos especiales y periódicos sobre las cuestiones investigadas y sugerir reformas y modificaciones a las prácticas, los reglamentos y las leyes administrativas, para una mejor prestación de los servicios públicos".(71)

Tenemos así, a grosso modo, una reseña de su naturaleza, sus funciones y facultades, así como los mecanismos tendientes al mejor desempeño de sus encargos.

Por otro lado, la "Internacional Bar Association" señala al Ombudsman como "Una oficina prevista por la Constitución, encabezada por un oficial público independiente y de alto nivel, quien es responsable ante la legislatura o parlamento; recibe quejas de personas agraviadas por agencias del gobierno y tiene el poder de investigar, recomendar acciones correctivas e imprimir reportes".(72)

(71)Fix Zamudio, Héctor. Protección Jurídica de los Derechos Humanos. CNDH. México 1991. p.218

(72) Bernard, Frank citado por Alvarez, Rosa María .Legislación Estatal en Materia de Derechos Humanos. CNDH. México 1991. p.8

El éxito de esta institución radica en la necesidad que había de contar con un organismo que defendiera los intereses del gobernado frente al gigantesco pulpo de la administración pública, cada vez más arbitraria y corrupta, dando lugar al surgimiento de conflictos entre el órgano estatal y los individuos, quienes prácticamente se encontraban indefensos pues los instrumentos tradicionales de tutela eran ya insuficientes y por lo tanto ineficaces.

Al respecto, nos dice Jorge Maiorano "El Ombudsman frente al control jerárquico, privativo de la propia administración, ofrece la ventaja de tratarse de un órgano externo, ajeno a ella. Frente al control parlamentario tradicional, insuficiente para atender todos los casos y afectados, además por móviles políticos, presenta la objetividad y profesionalidad de su función. Frente al costoso, complicado y lento proceso judicial, ofrece un procedimiento ágil, gratuito, rápido y flexible".(73)

El interés del Estado por resguardar al gobernado del aparato gubernamental, obedece a la superioridad de éste en relación con el primero, quien está situado en una posición de desventaja ante el poder público, cosa que no sucede entre dos particulares, los cuáles supuestamente están en un plano de igualdad.

La autonomía es una condición esencial del Ombudsman, pues aún cuando es creado por el legislativo o por el ejecutivo, éstos no tienen injerencia en sus actuaciones ya que limitaría su ejercicio y le restaría eficiencia.

Las recomendaciones emitidas por el citado órgano carecen de coercitividad, es decir, no son obligatorias en virtud de que el sustento del Ombudsman es moral y no legal, ya que no pretende sustituir a los tribunales.

Otra característica de dicha institución es su carácter apolítico y apartidista, o sea ajeno a cualquier interés político o de partido, ya que se procura que sea lo más parcial posible sin influencias que pudieran afectar sus decisiones.

(73) Maiorano, Jorge. El Ombudsman, Defensor del Pueblo y de las Instituciones Republicanas. Editorial Macchi. Argentina 1987. p.3

Su función inicia cuando recibe las quejas de los individuos que a causa del mal desempeño de las funciones de un servidor público, ven lesionados sus derechos. De esta forma da inicio un procedimiento sumario, y el Ombudsman va a realizar la investigación de los hechos, recabando las pruebas necesarias que le permitan tener una visión clara del asunto, a fin de que su resolución sea la más conveniente para el afectado.

Una vez que cuenta con los elementos suficientes, formula una recomendación a la autoridad infractora y publica sus opiniones a través de los informes periódicos que debe rendir a los más altos funcionarios del gobierno. Tenemos así, que la fuerza del Ombudsman radica en la publicidad de sus actuaciones, pues aquél servidor que se niegue a modificar su conducta y a acatar la recomendación, será exhibido en el informe, recibiendo la crítica de la sociedad independientemente de que la investigación sirva de base a la autoridad competente para que ésta efectúe las acciones procedentes y en su caso aplique la sanción correspondiente.

En cuanto a la competencia del Ombudsman, difiere en cada país; mientras en Suecia se le permite calificar las decisiones de los jueces e incluso imponer sanciones, en otros Estados, como es el caso de México, no puede conocer sobre cuestiones jurisdiccionales. Así mismo, cuando tiene noticia de la comisión de algún delito, su recomendación consistirá en la solicitud de investigación del ilícito, pero si la autoridad se negara a hacerlo, la llevará a cabo él mismo con objeto de que no prevalezca la impunidad.

Si bien posee la facultad de indagar, criticar y publicar, no así la de revocar o anular los actos de las propias autoridades administrativas.

Ahora bien, dicha institución no sustituye a los instrumentos tradicionales, sino que los refuerza y complementa. El Doctor Carplizo apunta: "El Ombudsman es el instrumento flexible y antiburocrático para combatir la arbitrariedad y la impunidad, y en muchos países se ha convertido en una de las mejores armas para la protección de los derechos humanos".(74)

La facilidad del gobernado de acceder a él, así como la sencilla tramitación de las quejas sin

ninguna formalidad procesal, y la prestación gratuita de sus servicios, son condiciones que lo hacen el medio más efectivo para garantizar la libertad, la igualdad y la seguridad jurídica del individuo.

Actualmente, más de 40 naciones han incorporado en su legislación la figura del Ombudsman; en nuestro país tenemos el organismo llamado Comisión Nacional de Derechos Humanos, que como veremos más adelante, tiene semejanzas pero a su vez grandes diferencias con aquélla.

3.3 LA PROCURADURIA DE LOS POBRES

Esta institución se considera como el primer intento de implantar la figura del Ombudsman en la legislación mexicana. Fué creada a nivel local en San Luis Potosí en 1847.

Ponciano Arriaga (que posteriormente participaría en la elaboración de la Constitución de 1857), siendo diputado de la legislatura estatal, presentó en 1847 un proyecto de ley para el establecimiento de las Procuradurías de los pobres en el cual señalaba una serie de proposiciones tendientes a mitigar la pobreza y amparar a los desvalidos de las autoridades arbitrarias.

En el discurso pronunciado por Arriaga ante el Congreso estatal se hace manifiesta su preocupación y sentir respecto a las condiciones en que vivían la mayor parte de los mexicanos.

Nos permitimos transcribir el siguiente fragmento:

"Hay en medio de nuestra sociedad, una clase desvalida, menesterosa, pobre y abandonada a sí misma. Esta clase está en las entrañas de nuestra sociedad, es la clase más numerosa, es nuestro pueblo, es nuestra sociedad misma; se compone de todos aquéllos infelices que no habiendo tenido la suerte de heredar un patrimonio, ni la fortuna de adquirir educación, se encuentran sumergidos en la ignorancia y en la miseria, se ven desnudos y hambrientos, por todas partes vejados, en todas partes oprimidos. Sobre esa clase recae por lo común, no sólomente el peso y rigor de las leyes sino también, y esto es lo más terrible, la arbitrariedad e injusticia de muchas autoridades y de muchos de los agentes públicos..."(75)

(75) Antología de Clásicos de los Derechos Humanos. cit.p.50

Efectivamente, en el devenir histórico del pueblo mexicano, siempre se han concentrado las injusticias en la población de menos recursos y que no cuenta con una preparación, la cuál sufría de abusos en el pago de contribuciones, en el cobro de costas, ni qué decir de los atropellos cometidos en la aprehensión de reos, en la administración de justicia, así como el trato en las prisiones y muchas arbitrariedades más, por lo que era urgente implantar un medio de defensa para los pobres que fuera gratuito, dado que carecían de recursos para costear juicio alguno.

Aprobado el proyecto por el Congreso, es puesto a discusión y finalmente se expide el decreto número 18 de fecha 5 de marzo de 1847 que establece la Procuraduría de Pobres, siendo el primer procurador Don Vicente de Busto.

Dicha procuraduría estaba integrada por tres procuradores nombrados por el gobierno, los cuáles se auxiliaban de un escribiente con calidad de secretario, así como de lo necesario para su cabal funcionamiento.

Como requisito para ser procurador tenemos el ser ciudadano, gozar de sana conducta y actividad conocida, además de haber practicado el estudio de la Jurisprudencia cuando menos dos años. Son justificables estas condiciones, en razón del cargo encomendado a dicho funcionario, pues al fungir como representante de las personas, además del buen comportamiento es necesario un amplio conocimiento de las leyes para aplicarlas en favor de aquéllos que las ignoran.

La función primordial de esta Procuraduría consistió en la defensa de los desvalidos que hubieren sido objeto de excesos, agravios, vejaciones, maltratos o atropellos por parte de la autoridad judicial, política, militar o cualquier otro agente público.

El Procurador al conocer los hechos, hacía la denuncia al órgano competente, solicitando la inmediata reparación del daño causado. Las quejas presentadas por los Procuradores de pobres podían hacerse por escrito o verbalmente. En el primer caso las peticiones debían ser directas, redactadas en estilo conciso y respetuoso, evitando alegatos, y expresando solamente lo acontecido, utilizando papel común.

Si la querrela era en forma verbal, se requería la comparecencia del afectado junto con el

Procurador ante la autoridad competente para conocer del agravio, manifestandole los hechos objeto de la reclamación, así como los elementos que los comprueben, en caso de que fuera posible. Lo anterior era asentado en un acta, la cuál se firmaba por el Procurador y el agraviado. Posteriormente se realizaba la investigación conducente, surtiendo los siguientes efectos:

1. Se decretaba la reparación del daño.
2. Aplicación del castigo legal cuando fuese justo.
3. Decidir la inculpabilidad del funcionario.
4. Ponerlo a disposición del juez cuando la falta merezca pena de gravedad.

Por otra parte, la actuación de los Procuradores de los pobres podía ser de oficio, para lo cuál realizaban visitas a los juzgados, cárceles, empleos públicos y en todos aquellos sitios en que pudieran existir atropellos a los derechos de los necesitados, en cuyo caso formulaban la querrela correspondiente.

Desde luego que también procedían a petición de parte, cuando una persona de cualquier parte del Estado denunciaba los abusos e injusticias de que fuera objeto a fin de que dichos funcionarios llevaran a cabo las acciones procedentes. Así mismo, igualmente las autoridades o cualquier otro individuo podía dar aviso de los agravios cometidos en perjuicio de persona pobre.

De acuerdo a lo anterior, tenemos que los defensores de los pobres iniciaban su acción ya sea de oficio, a petición de parte ofendida o bien mediante denuncia hecha por un funcionario u otro particular.

Cabe señalar que el término Procurador empleado para designar al titular de esa oficina, equivaldría a un representante o defensor encargado de ejecutar con cuidado y diligencia algo en nombre de otro.

Dentro de las obligaciones de los mencionados Procuradores, estaba la de informarse de las necesidades de la clase de escasos recursos, y promover la enseñanza, educación, moralidad y en general todos aquellos medios que pudieran traducirse en una mejor situación

para el pueblo.

Otro aspecto que identifica esta Procuraduría de los pobres con la institución del Ombudsman, radicó en que hacían del conocimiento de la población, a través de la imprenta del estado, el comportamiento y proceder de las autoridades que no hubieren enmendado su conducta, por lo que su actuación se basaba en la publicidad.

Sin embargo, el gobierno ejercía una cierta vigilancia, pues cualquier miembro del Congreso, o del Tribunal de Justicia, podía visitarla para cerciorarse del eficaz cumplimiento de sus encomiendas, y en el caso de omisiones o mal desempeño de los Procuradores, se les sancionaba con multas, suspensiones e incluso destitución del cargo tratándose de faltas graves (en este último supuesto, el funcionario quedaba inhábil para obtener otro empleo).

La Procuraduría de los Pobres tuvo una breve existencia debido a la invasión norteamericana en 1847, ya que en estado de guerra resulta difícil garantizar el respeto a los derechos humanos, amén de que en nuestro país no había una tradición en la consagración de los mismos.

Resulta de notable importancia en materia de nuestro estudio la mencionada institución, pues sentó precedentes en lo que llamaríamos un movimiento general para la tutela y salvaguarda de los derechos fundamentales de todos los hombres, y que deben ser reconocidos y plasmados en los ordenamientos jurídicos.

3.4 LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

Resulta importante hacer mención de este organismo, pues si bien su naturaleza es diferente a la de los demás entes públicos de defensa de los derechos del gobernado, tiene la misma finalidad de aquéllos que es la protección de los derechos del individuo aunque no precisamente ante el poder público.

Su creación se justifica dada la notable desventaja que existe entre los sectores económicamente más débiles y las empresas comerciales.

Cabe señalar que el ordenamiento suco implantó un órgano similar en 1971 denominado Ombudsman de los consumidores con la finalidad de tutelar a los débiles en el

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

consumo. Este funcionario es designado por el Rey en Consejo de Ministros.

En México se expide la Ley Federal de Protección al consumidor el 19 de diciembre de 1975, en vigor a partir del 5 de febrero de 1976, dando nacimiento a la institución denominada Procuraduría Federal del Consumidor.

El artículo 57 de dicha ley la define como "el organismo descentralizado de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propio y con funciones de autoridad administrativa, encargada de promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora, mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere la ley".

El titular de la Procuraduría invocada recibe el nombre de Procurador Federal y es designado por el Presidente de la República

Entre las facultades de este órgano tenemos varias que en cierta forma, lo asemejan con la figura del Ombudsman, las cuáles son de acuerdo con la ley referida:

1. Estudiar y proponer medidas encaminadas a la protección del consumidor. (fracción IV)
2. Denunciar ante las autoridades competentes las violaciones relativas al precio, calidad y otros aspectos de los productos y servicios de que tenga noticia.(fcc.VI)
3. Así mismo, si de los hechos se deriva la posible comisión de un delito, denunciarlo ante el Ministerio Público. (fracción IX), y en su caso, también ante el superior jerárquico de la autoridad responsable, cuando de los actos derivados de la aplicación de la propia ley resulte un delito o infracción (fracción XI)
4. Formular proposiciones a los funcionarios respectivos, a fin de que tomen las medidas necesarias para combatir, detener, modificar o evitar todo género de prácticas que lesionen los intereses de los consumidores.
5. Recibir las reclamaciones de los consumidores en contra de los proveedores, a los cuáles se les solicitará un informe (que deben rendir dentro de los 5 días hábiles) y se procurará la conciliación. De no ser posible fungirá como árbitro en un juicio arbitral.

No obstante, la mencionada Procuraduría no tiene obligación de rendir informes especiales ni anuales por lo que no basa el cumplimiento de sus atribuciones en la publicidad,

como lo hace el Ombudsman, sino que la ley le otorga la potestad de imponer multas y auxiliarse de la fuerza pública. (art.66 Ley Federal del Consumidor)

En resumen, los aspectos más importantes que determinan la naturaleza del Ombudsman a diferencia de la Procuraduría en cuestión son:

1. El Ombudsman protege al individuo frente al poder público, mientras que la Procuraduría tutela al consumidor contra abusos e irregularidades por parte de los prestadores de bienes y servicios.

2. El Ombudsman debe rendir informes públicos de sus actividades, mientras que la Procuraduría no tiene esa obligación.

3.5 DIRECCION PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE NUEVO LEON

Atendiendo al orden cronológico que llevamos, la siguiente institución defensora de los derechos humanos en México surge hasta este siglo en el Estado de Nuevo León, siendo gobernador el Dr. Pedro G. Zorrilla.

El 3 de enero de 1979 se promulga la Ley para la Defensa de los Derechos Humanos en esa Entidad, creando la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos adscrita a la Secretaría General de Gobierno. Dicha Ley se integró de 19 artículos y dos transitorios.

Se establece la gratuidad de su tutela la cuál se hará de oficio y a favor de cualquier persona, dándole prioridad si carece de recursos.

Como requisitos para ser titular de la citada Dirección, encontramos que se exigía ser mexicano con título de Licenciado en Derecho y con un mínimo de 5 años de experiencia profesional además de tener buena conducta.

Los conflictos en los que brindaría su protección son los referentes a las libertades constitucionales, derechos laborales (incluyendo vivienda de interés social), derechos agrarios, justicia fiscal y administrativa, defensa del consumo popular, tutela a la infancia y a la familia, respeto de la vida privada, derecho a la información y al trabajo, y en general los derechos individuales y sociales emanados de la Constitución local, regidos por supuesto, por la

Constitución Federal.

Dicha Ley faculta a la Dirección para la defensa de los derechos humanos a "realizar gestiones inéditas, extrajudiciales, y en su caso, iniciar o continuar los procedimientos de carácter judicial o administrativo que procedan, con todo tipo de autoridades, sean municipales, Estatales o Federales; ante organismos descentralizados, personas morales de cualquier clase, o gestiones con grupos de individuos determinados o que puedan resultar responsables y que afecte, con su actuación, los derechos que esta ley protege"(art. 3º) (76)

De acuerdo a lo anterior, nos encontramos con un amplio campo de acción del mencionado organismo, pues no sólo concentra su actividad contra los abusos cometidos por funcionarios estatales, sino también los federales.

Asimismo, no circunscribe su actuación exclusivamente frente a los agentes gubernamentales, ya que procede de igual forma ante los organismos privados, medios de comunicación etc.

En cuanto a su integración, el Gobernador del Estado estaba facultado para reglamentar la defensoría y procuraduría, precisando la organización departamental, el personal necesario etc., siendo la Secretaría General de Gobierno quien proporciona el personal técnico y administrativo en atención al presupuesto.

Ahora bien, participarían como defensores, estudiantes o pasantes a nivel de licenciatura, maestría o doctorado, de todas aquellas ramas relativas a los derechos humanos, al igual que los colegios profesionales y asociaciones.

Respecto a la tramitación de las quejas, éstas podían ser recibidas directamente por los defensores, sin mayor formalidad que la de ser presentadas en términos pacíficos y respetuosos, de lo contrario serían desechadas de plano.

A efecto de que la asesoría y representación legal de esta Dirección estuviera al alcance del mayor número posible de personas, contaría con oficinas en las localidades requeridas, en

cualquier punto del Estado de Nuevo León.

Una vez aceptada la querrela, debía ser registrada indicando la fecha y hora de su presentación, entregando copia al solicitante; poniéndose posteriormente a consideración del Titular de la Dirección o de sus asistentes los cuáles determinarían su procedencia y si había lugar a efectuar las gestiones o procedimientos pertinentes, haciendo del conocimiento del interesado cualquier determinación.

Aunque las facultades del titular de ese órgano se encuentran dispersas en la Ley que lo crea, son en general el vigilar los procedimientos los cuáles deben ser practicados con diligencia y formalidad, así como evaluar el desempeño de los defensores y procuradores y presentar un informe público anual al Gobernador del Estado.

La Ley para la defensa de los Derechos Humanos de Nuevo León castigaba el incumplimiento de los defensores con la destitución del cargo y tratándose de hechos que implicaran algún delito, sería consignado a la autoridad competente.

Cabe señalar que la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León coexistió con las vías de defensa ya previstas, ya que como expresamente lo señaló el precepto mencionado no las substituiría sino que sería complementaria.

3.6 PROCURADURIA PARA LA DEFENSA DEL INDIGENA

Sin lugar a dudas, los indígenas constituyen el grupo más marginado de la sociedad y por lo tanto más desprotegido; carecen de lo elemental y se enfrentan a una serie de limitaciones e injusticias como si se pretendiera destruir la única huella viviente de nuestra propia historia. A casi medio siglo de la conquista y sometimiento de los indios por parte del tirano español, sufren ahora otra clase de tiranía: la opresión.

En nuestro país podemos identificar hasta 59 grupos étnicos distribuidos en todo el territorio nacional. Con excepción de Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Nuevo León y Zacatecas en donde no existe arraigo tradicional de población indígena, el resto de las

entidades mantiene una comunidad étnica permanente. (77)

Oaxaca es el Estado con la comunidad más amplia de México con una gran pluralidad de grupos, a saber: amuzgos, mixtecos, triques, mazatecos, huaves, chochos, cuicotecos, mixes, zapotecos, etc., los cuáles conforman más de un millón y medio de habitantes.

Debido a la gran cantidad de indígenas en esa Entidad, muchos de ellos eran víctimas de injusticias como privación de su libertad por causas económicas y sociales, y que debido a que muchas veces desconocían el idioma castellano al igual que las leyes, se encontraban en una posición de franca desventaja ante el poder público y sumado a esto, la imposibilidad de contratar los servicios de un defensor.

En virtud de lo anterior, se expide el Reglamento de la Ley Orgánica de la Defensoría de Oficio y Social del Estado de Oaxaca, publicado en el periódico oficial estatal el 26 de septiembre de 1986, creando la Procuraduría de la Defensa del Indígena como un órgano dependiente del Ejecutivo del Estado.

El objetivo de esta institución es buscar un desarrollo social que se exprese en el correcto ejercicio de sus derechos civiles y políticos y en la dignificación de su lengua y cultura.(78)

Su domicilio quedó asentado en la ciudad de Oaxaca de Juárez para efectos legales, instalando delegaciones regionales en las ocho regiones socioeconómicas del estado, con sus respectivos municipios:

1. Región Cañada. Teotitlán de Flores Magón.
2. Región Costa. Puerto Escondido.
3. Región Istmo. Tehuantepec.
4. Región Mixteca. Huajuapán de León.

(77) México Hacia el Siglo XXI. Seminario de Estudios Nacionales. Universidad Autónoma Metropolitana. México 1988. p.61

(78) Díaz Müller, Luis. Manual de Derechos Humanos. CNDH. México 1991.p.61

5. Región Sierra Norte. Ixtlán de Juárez.
6. Región Sierra Sur. Mihuatlán de Porfirio Díaz
7. Región Papaloapan. Tuxtepec
8. Región Valles Centrales. Tlacolula de Matamoros.

Como beneficiarios de la Procuraduría tenemos a los diversos grupos étnicos establecidos en el Estado, así como cualquier otro individuo que esté en su interior siempre que acredite ser miembro de algún grupo étnico del país.

Dicha Procuraduría se integra de un procurador indígena, un subprocurador (ambos designados por el Gobernador), ocho delegados regionales y los abogados, pasantes, peritos traductores indígenas y demás personal que se requiera tanto en la ciudad como en las delegaciones.

Las atribuciones y obligaciones de este organismo se traducen en una serie de medidas y garantías en favor de aquéllos indios que se encuentren sujetos a un proceso penal, siendo específicamente las siguientes:

1. Gestionar la liberación de indígenas presos por problemas derivados de su condición socioeconómica y cultural.

2. Promover la revisión de los casos en que se encuentren implicados los miembros de alguna etnia, buscando su libertad, interviniendo de oficio en los asuntos ya establecidos en los juzgados y en los iniciados por la Procuraduría de Justicia del Estado.

3. Intervenir para evitar los maltratos a los procesados indígenas.

4. Manejar los recursos monetarios destinados al pago de las fianzas.

Además de las anteriores, debía contribuir a implantar una cultura jurídica a través de asesorías, campañas, y promociones para que las comunidades étnicas conocieran sus derechos, así como los instrumentos legales para su defensa.

Las funciones del procurador de la defensa del indígena eran en general de carácter administrativo y de vigilancia de las actividades de los defensores.

Las obligaciones de los Delegados Regionales son similares a las del Procurador pero a

nivel regional.

Por otro lado, de la enumeración de los deberes de los abogados se desprende el enorme interés del Gobierno Estatal para asegurar un marco de legalidad al establecer una serie de disposiciones en beneficio de los reos indígenas, pugnando ante todo por su libertad, y de no ser posible, procurar que las prisiones reúnan el mínimo de condiciones para su ocupación ejerciendo para esto, una constante vigilancia y teniendo contacto directo con los presos para atender sus demandas.

La actividad de la Procuraduría para la defensa del Indígena se concentró en la impartición de justicia, y ésto se hace manifiesto al nacer dicha institución del reglamento de la defensoría de oficio, por lo que no extendió su aplicación a otros órganos de la administración pública, sino estrictamente a los judiciales. Si tenemos en cuenta que la libertad es uno de los objetivos del desarrollo social, éste debe manifestarse en el ejercicio político de luchar por la libertad y la justicia.

3.7 LA PROCURADURIA SOCIAL DE LA MONTAÑA

Creada mediante Ley de fecha 28 de abril de 1987, "Como un órgano administrativo desconcentrado por territorio, con autonomía técnica y jerárquicamente subordinada al Ejecutivo, la cuál tiene por objeto el proteger los intereses de los indígenas en los términos del artículo 10º de la Constitución Política del Estado libre y soberano de Guerrero, y coadyuvar al desarrollo integral de esta región y de sus habitantes".(79)

Hicimos referencia con anterioridad al hecho de que ninguna de las instituciones mencionadas trata de suplir a las tradicionales, y en este orden de ideas, la procuraduría Social de la Montaña viene a complementar el marco institucional representado por el Instituto Nacional Indigenista, estableciéndose entre ambos órganos una coordinación.

La región de la Montaña se compone por municipios que poseen recursos que podrían ser aprovechados en una forma más efectiva a la que se había llevado a cabo, para lograr el

desarrollo de la zona y así mejorar el nivel de vida de sus habitantes.

El artículo 3º. de la Ley mencionada señala los municipios integrantes de la región de la Montaña:

Ahuacotzingo, Alcozauca, Alpuyeca, Atlamajalcingo del Monte, Atlixnac, Copalillo, Copanatoyac, Cualac, Chilapa, Huamuxtítlán, Malinaltepec, Metlatonoc, Xochihuehuetlán, Zapotitlán Tablas, Zitlala, Xochistlahuac y Tlacoachistlahuaca. Posteriormente fueron adicionados los municipios de Ayutla de los Libres, Eduardo Neri, Mártir de Cuilapan, San Luis Acatlán y Tixtla de Guerrero. (80)

La Procuraduría se integra por un Procurador Social, designado por el ejecutivo estatal, un Consejo Técnico compuesto por los titulares de las dependencias estatales que ejercen atribuciones en la región de la Montaña, por los presidentes de los municipios enumerados anteriormente y hasta por seis miembros designados por el Titular del Ejecutivo Local.

El Consejo que mencionamos es presidido por el Gobernador o por quien él designe y se auxiliará de un secretario Técnico nombrado también por el funcionario anterior.

El personal administrativo y técnico, queda sujeto al Estatuto del Servicio Civil del estado de Guerrero.

Las facultades asignadas a esta institución consisten básicamente en propiciar la participación de las comunidades indígenas en la planeación del desarrollo integral; coadyuvar a la protección de los intereses agrarios y penales de los residentes de la montaña; informar a las dependencias y entidades públicas sobre las deficiencias de los servicios que presten; prestar auxilio al Instituto Nacional Indigenista para investigar los problemas de los grupos indígenas de esa región. Así mismo las demás atribuciones consisten en el apoyo y propuesta de los programas que permitan una mejor utilización de los recursos y que contribuyan al desarrollo integral del lugar.

Por su parte, el Procurador debe elaborar un informe de labores de la Procuraduría y hacer del conocimiento del Gobernador el avance de los proyectos así como el

(80) *Ibidem* p.213

cumplimiento de los objetivos.

Sin embargo, la función que consideramos más importante, dado nuestro tema de estudio, consiste en la representación de los grupos campesinos e indígenas de la montaña en defensa de sus intereses agrarios, y en las causas de carácter penal, cuando fueran estos los afectados.

No sólo cubre a los grupos étnicos, sino también a los campesinos, pues creemos que al limitar su acción a un determinado sector, su campo queda consecuentemente restringido, desamparando a los demás individuos.

La trascendencia de este ordenamiento radica en la convicción del Gobierno de que al equilibrar el desarrollo se favorecerá al mismo tiempo el desenvolvimiento político y la construcción de una democracia que abarque las diferentes culturas y grupos étnicos.

Cabe hacer notar que no prevee una defensa de las personas frente a la administración pública, salvo tratándose de cuestiones agrarias y penales, por lo que podemos decir que protege los derechos sociales como desarrollo integral y bienestar social, más no da una tutela frente al poder público. Así mismo, no determina la forma ni tramitación de la quejas ni los mecanismos para su observancia.

3.8 PROCURADURIA DE PROTECCION CIUDADANA

Establecida por la Ley de Responsabilidades de los Servidores públicos del Estado de Aguascalientes, mediante reforma del 14 de agosto de 1988.

Dicha Ley señala en su art.81 "Se crea la Procuraduría de Protección Ciudadana, como un órgano dependiente del poder Ejecutivo del Estado, que tiene como finalidad tutelar las quejas presentadas por personas afectadas por las violaciones de los servidores públicos... para el efecto de que dichas quejas sean objeto de la investigación necesaria para el esclarecimiento de la verdad en relación con esa misma queja y se obtenga la aplicación plena de la presente Ley, a instancia del ciudadano afectado"(81)

(81) *Ibidem* p.221

Es pues, un organismo protector del gobernado frente a los actos de la administración pública, es decir, una instancia mediadora entre el Estado y la sociedad. Esta Procuraduría recoge la esencia del Ombudsman sueco y es gracias a ella que en nuestro país comienza a recibir un gran impulso la defensa de los derechos humanos.

Respecto a su integración, cuenta con un Procurador, nombrado por el Gobernador del estado, y el personal técnico y administrativo necesario para el ejercicio de sus funciones.

Para ocupar el cargo de Procurador, se requiere ser mexicano por nacimiento, originario del Estado o con residencia de por lo menos dos años anteriores a la fecha de su designación; tener licenciatura en Derecho con un mínimo de cuatro años de práctica profesional; no ser ministro de algún culto ni tener antecedentes penales y gozar de notoria buena conducta. Dicho funcionario dura en el puesto tres años y podrá ser confirmado por otro período igual por el Gobernador quien de igual forma puede destituirlo por causa justificada.

Cualquier persona, ya sea en nombre propio o de otro, puede presentar la queja iniciándose así el procedimiento de responsabilidad administrativa previsto por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes. Las reclamaciones se formulaban por la ejecución de actos contrarios a derecho o por la defectuosa actividad de los servidores públicos.

Al ser recibida la queja, se solicita al funcionario infractor un informe de su conducta, el cuál deberá ser contestado en cinco días hábiles y en caso de no hacerlo se tendrán por ciertos los hechos que se le imputan.

Este ordenamiento determina las facilidades y cooperación que deben prestar las dependencias para la investigación realizada por el Procurador, misma que se apoyará en documentos, expedientes, sean administrativos o judiciales. Dicha colaboración se señala como preferente y urgente.

En el caso de que las autoridades se negaran a prestar la ayuda mencionada, se les podrá imponer una sanción económica e incluso suspenderlas de su cargo o comisión.

Cuando de la queja se desprenda algún delito, se hará del conocimiento del Ministerio

Público.

Al término de la investigación es formulada una recomendación o sugerencia al superior jerárquico del empleado público transgresor solicitando la adopción de las medidas procedentes sin que esto implique la modificación o revocación del acto administrativo motivo de la reclamación.

Uno de los aspectos más importantes de esta Procuraduría es su mayor participación en los procedimientos de responsabilidad de los servidores, que puede llegar a la aplicación de sanciones de carácter penal.

No debemos olvidar que dentro de las funciones del Ombudsman, como ya lo apuntamos anteriormente, no se encuentra la de sancionar o solicitar de otros órganos del gobierno la aplicación de las sanciones, empero, sus investigaciones y gestiones pueden servir de apoyo para que la autoridad competente pueda exigir dicha responsabilidad. Sin embargo, la Procuraduría de la Protección Ciudadana de Aguascalientes, al estar encuadrada dentro de la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos vincula a los defensores de los ciudadanos con la responsabilidad de los agentes administrativos.

De igual manera resulta notable la introducción en dicha legislación de la responsabilidad patrimonial al incluir las sanciones económicas y facultar al Procurador para solicitar el resarcimiento al afectado por los daños y perjuicios causados.

Constituyó pues, una novedad que un órgano de esa naturaleza solicite la aplicación de medidas disciplinarias y aún más, la reparación de las lesiones causadas por la negligencia o mal desempeño de las funciones públicas.

Tenemos así, que la recomendación del Procurador puede consistir en la petición al superior jerárquico competente, para imponer al infractor las sanciones respectivas; la declaratoria de procedencia por comisión de delitos de orden común; apercibimiento al propio acusado de sanciones de mayor severidad en caso de reincidencia; la sugerencia de modificaciones a los procedimientos administrativos inapropiados; el resarcimiento a los perjudicados, o cualquier otra recomendación legal que contribuya a mejorar las relaciones entre gobernante y

gobernados.

La Ley a que estamos haciendo referencia contempla la incompetencia del Procurador en asuntos electorales y en cuestiones de carácter laboral cuando el afectado sea un servidor público. Consecuentemente, si se trata de algún particular, se presume que sí tendrá injerencia.

El Procurador está obligado a rendir anualmente y por escrito, al Gobernador Constitucional y al Congreso, un informe de sus actividades.

3.9 DIRECCION GENERAL DE DERECHOS HUMANOS DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION.

Debido al enorme auge de la cultura de Derechos Humanos y a la imperiosa necesidad de tutelarlos, la Secretaría de Gobernación crea, el 13 de febrero de 1989, la Dirección General de Derechos Humanos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su capítulo referente a la competencia de las Secretarías de Estado señala en la fracción IV del artículo 27 como una de las atribuciones de la Secretaría de Gobernación "vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales, y dictar las medidas administrativas que requiera ese cumplimiento".

Lo anterior justifica el que dicha dependencia fuera la encargada de implantar un instrumento que funcionara como instancia del Gobierno Federal para atender las demandas de la sociedad.

Esta Dirección, a diferencia de las Instituciones que hemos nombrado previamente, cuyo ámbito de aplicación es a nivel local o municipal, protege a los gobernados frente a los atropellos que sufrieran cometidos por los funcionarios públicos de nuestro país.

Entre sus funciones tenemos el recibir las quejas administrativas presentadas por particulares o instituciones públicas o privadas cuyos derechos humanos hubieran sido violados y sugerir al Titular del Ramo las acciones precisas para su inmediata resolución.

En general correspondía a esta Dirección, proponer las medidas necesarias, así como los programas encaminados a la capacitación ciudadana y todas aquellas medidas tendientes a la

salvaguarda, aplicación y respeto de los derechos humanos.

Esta oficina estaba integrada de cuatro Direcciones: la General, de consulta, de atención y orientación y de capacitación. A su vez, cada una de ellas contaba con las subdirecciones y departamentos requeridos para su cabal funcionamiento.

En materia internacional, debía procurar el cumplimiento de los acuerdos firmados por nuestro país, dentro del marco de la Carta Internacional de Derechos Humanos.

Este órgano constituyó el antecedente inmediato de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que surgiría al año siguiente.

3.10 COMISION DE DERECHOS HUMANOS DE MORELOS

Por acuerdo del Gobernador del Estado de Morelos, Lic. Antonio Riva Palacio López, se establece la Comisión de Derechos Humanos de esa entidad, el 5 de abril de 1989.

El artículo 1º. de dicho acuerdo dice:

"Art.1º. Se crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado, con el carácter de organismo de participación ciudadana para la vigilancia del respeto a los derechos humanos en el territorio estatal".(82)

Se trata, entonces, de un órgano en donde intervienen directamente los gobernados a través de representantes de las diversas entidades públicas, partidos políticos y organizaciones sociales como centrales obreras, barras de abogados, asociaciones campesinas etc. Esto constituye un acierto, pues además del poder público, la participación de sectores como el obrero, el empresarial y otros, garantizan la fiel observancia de los derechos humanos.

Dicha comisión se integra de un Presidente, un Secretario técnico adscrito a la Secretaría General de Gobierno y con funciones administrativas y de vocales que constituyen la representación popular ya mencionada. La designación de los dos primeros funcionarios es hecha por el Ejecutivo Estatal, mismo que proporcionará al Secretario los elementos tanto materiales como humanos precisos para la realización de su encargo.

Las funciones de la Comisión son fundamentalmente propositivas: realizar estudios, informes y consultas para que se adopten medidas en favor del respeto a los derechos humanos. Así mismo, opera como una instancia receptora de quejas o denuncias de violaciones a los mismos y supervisora de las acciones que realizan las autoridades en relación con estas violaciones.(83)

Como podemos ver, la mayoría de las Instituciones defensoras de los derechos humanos, no sólo procuran su tutela, sino que establecen mecanismos para que los gobernados tomen conciencia sobre la trascendencia de aquellos buscando lograr una cultura y educación general en materia de derechos humanos.

Las querellas sobre presuntas violaciones a los citados derechos, pueden ser orales o escritas. Estas últimas deben contener el nombre, nacionalidad, profesión, domicilio y firma de los agraviados o del representante legal si se trata de algún organismo o corporación.

Las peticiones van a ser recibidas por el Secretario Técnico, quien determinará su admisibilidad o improcedencia. En el primer supuesto se iniciará la recabación de la información necesaria. Al respecto, el acuerdo a que hacemos mención señala la obligación de las dependencias del Gobierno Estatal así como de los Ayuntamientos a proporcionar a la Comisión los datos e informes que se requieran para el ejercicio de sus atribuciones.

El proyecto de resolución que se obtiene de las diligencias practicadas, es puesto a consideración de la Junta Directiva, que constituye el cuerpo colegiado de la Comisión y que está conformado por el Presidente, el Secretario Técnico y cinco vocales.

La recomendación final será tomada por mayoría de votos, y en caso de empate el Presidente tendrá el voto de calidad.

No obstante, el Acuerdo de creación de este organismo, no precisa los medios para hacer cumplir las recomendaciones ni la naturaleza de las mismas. Pero sí establece la obligación de rendir un informe público semestral.

(83) Alvarez, Rosa María. op. cit. p.36

3.11 PROCURADURIA SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

La Ciudad de México, con aproximadamente 20 millones de habitantes, cuenta con un enorme aparato gubernamental para atender las necesidades de una de las urbes más pobladas del mundo. Sin embargo, existen fallas y abusos por parte de los individuos encargados de las funciones públicas, ya sea por ignorancia, mala fé o corrupción.

Se hace imperante, entonces, la creación de una institución que facilite los procedimientos formales, con una mayor participación ciudadana, relativos a actos de autoridad y prestación de servicios públicos a cargo del Departamento del Distrito Federal.

Los derechos humanos, tanto para ser consagrados en ordenamientos jurídicos, como para vigilar su respeto y observancia, no son de la exclusiva jurisdicción interna del gobierno, sino que por su trascendencia competen también al interés general de la comunidad y exigen la activa participación de todos los sectores sociales.

En virtud de lo anterior, se crea por acuerdo del Regente Capitalino, Manuel Camacho Solís publicado en el Diario Oficial del 25 de enero de 1989, la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, como "Un organismo de la administración pública, encargado de resolver las demandas de la población del Distrito Federal, encaminadas a obtener una mejor, más expedita y eficiente atención de los servidores públicos del Departamento del Distrito Federal durante la gestión de sus trámites, o como usuarios y beneficiarios de servicios públicos".(84)

Entre sus principales características tenemos:

- Es un órgano desconcentrado del DDF.
- Constituye una instancia de participación ciudadana.
- Se erige como una vía expedita, gratuita y sin formalidades procedimentales.
- Busca el equilibrio entre gobierno y sociedad civil.

(84) Díaz Müller, Luis. op. cit. p.64

El objetivo de esta Procuraduría consiste en coadyuvar a que los actos de las autoridades dependientes del Departamento, así como la prestación de los servicios públicos a cargo del mismo y de las entidades paraestatales sectorizadas a él se efectúen con apego a los principios de legalidad, eficiencia, honestidad y oportunidad.

Su estructura orgánica, funciones y principales procedimientos administrativos, están contenidos en el Manual de Organización de la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Procuraduría social se integra con un Procurador Social, Subprocurador de Inconformidades, Subprocurador de Recomendaciones, Coordinador Ejecutivo de Informática y administración, Director General de Quejas, Director General de Recomendaciones y las unidades auxiliares del titular de la citada institución.

Las quejas o inconformidades que presenten los ciudadanos u organizaciones de particulares pueden hacerse verbalmente o por escrito, presentándose ya sea directamente en las oficinas centrales de la Procuraduría Social o en las instaladas en cada una de las Delegaciones Políticas del Distrito Federal.

No se establece formalidad en las peticiones, y así tenemos que las hechas oralmente requieren sólo la comparecencia del afectado. En cuanto a las escritas, deben contener la firma del interesado.

No obstante, las quejas serán improcedentes en los siguientes casos:

- Cuando se presenten en forma de anónimo.
- Cuando su contenido indique temeridad o mala fe.
- Que representen perjuicios para los derechos de terceros.
- Tratándose de actos de carácter político o sobre seguridad del Estado.
- Si la inconformidad se encuentra sujeta a trámite ante el órgano jurisdiccional o relacionada con una averiguación previa ante el Ministerio Público.
- Que comprenda las relaciones laborales que rigen a los trabajadores del Departamento del

Distrito Federal o a los de las entidades sectoriales.

Las demandas son recibidas por la Dirección General de Quejas, que abrirá un expediente de aquéllas que procedan.

Cabe señalar que si la reclamación no es admitida, se le proporcionará al quejoso la información y orientación adecuada.

La Dirección mencionada formulará las opiniones a los infractores con respecto a las acusaciones en su contra, solicitando informes a las autoridades o prestadores de servicios, los cuales deberán rendirlos dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de petición de informe.

Ahora bien, cuando se trate de conflicto entre un ciudadano y otro particular o quien preste servicios públicos concesionados, se procurará la conciliación de ambos intereses, y si no es posible se turnará el asunto a la autoridad encargada de vigilar el servicio público para que determine lo conducente.

La Procuraduría Social puede auxiliarse de dictámenes de peritos en la materia, así como realizar las investigaciones pertinentes, para lo cuál es deber de los órganos públicos y prestadores de servicios colaborar ampliamente sin obstaculizar su actuación.

Una vez practicadas las diligencias precisas, se elaboraba el dictamen de recomendación debidamente fundado y motivado, haciéndolo del conocimiento de los infractores y exhortándolos para que en un plazo razonable atiendan sus conclusiones.

La recomendación consistía en una solicitud, es decir, no es impositiva, sin embargo si los organismos responsables no la atienden, se solicitará la intervención del superior jerárquico del requerido para lograr su cumplimiento, y si aún persistiera la negativa, el Procurador dará aviso al Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Por lo tanto, el incumplimiento de la recomendación se traduce en la acusación del funcionario o prestador de servicios rebelde, a los órganos superiores, y en el caso de que el servidor público incurra en responsabilidad, se pondrá al tanto a la Contraloría General del DDF, para que ésta aplique la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores públicos y se

imponga la sanción correspondiente.

La Procuraduría Social del D.D.F. prevee una completa protección al gobernado, pues no solo lo tutela frente a los actos administrativos que infrinjan sus derechos, sino amplía su actuación a los servicios públicos ya sean prestados por el propio DDF o mediante concesión, cuando existan irregularidades en su desempeño.

El Procurador debe presentar al Regente Capitalino informes periódicos sobre los asuntos que se hayan tramitado y los que estén pendientes, así como las gestiones e investigaciones realizadas y las recomendaciones que se hayan formulado.

El propósito de esta institución consiste en simplificar los procedimientos, mejorar la prestación de los servicios y elevar la eficacia de los empleados públicos, para beneficio común de la sociedad.

CAPITULO 4

MARCO CONSTITUCIONAL Y JURIDICO DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

4.1 INTRODUCCION A CAPITULO

La obligación del Estado Mexicano es preservar el orden, la paz y la estabilidad social del país, salvaguardando el pleno ejercicio de las garantías individuales y asegurando la óptima ejecución de las atribuciones de los diferentes órganos de gobierno.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un baluarte que fortalece el cumplimiento de los preceptos que sobre las garantías individuales enuncia nuestra Carta Magna, por lo que actualmente es el organismo protector de los derechos humanos más importante, dado su carácter antiburocrático, flexible y económico. En virtud de lo anterior, en éste capítulo realizaremos un análisis estructural, orgánico y funcional de la citada institución.

No debemos olvidar que la Comisión Nacional de Derechos Humanos coexiste junto con los medios tradicionales de protección a los derechos del individuo, por lo que de ninguna manera los reemplaza, pues revisten una naturaleza y funciones diferentes. A este respecto señalamos los principales rasgos que distinguen a la Comisión Nacional de Derechos Humanos del juicio de amparo.

Así mismo, determinaremos en qué medida contribuye la mencionada Comisión Nacional y las Comisiones Estatales a la protección de los derechos humanos, así como algunas sugerencias para una mayor efectividad de sus atribuciones.

Para los efectos de este capítulo y en virtud de la constante mención que haremos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, en adelante nos referiremos a estas como Comisión Nacional y Comisión Estatal respectivamente.

4.2 LOS INSTRUMENTOS DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO

La definición de políticas en materia de derechos humanos se encuentra históricamente contenida en la Constitución Mexicana, como garantías individuales y sociales.

Sin embargo, y como lo hemos afirmado con anterioridad, la sola elevación de los derechos humanos al rango de precepto constitucional no asegura su eficacia, por lo que nuestra Carta Magna

contempla también los instrumentos procesales o garantías constitucionales establecidas con objeto de tutelar los derechos de las personas cuando sean transgredidos por alguna autoridad.

De acuerdo con el notable jurista Fix Zamudio (85), tenemos que nuestra Constitución establece el proceso de responsabilidad de los funcionarios que da lugar a un juicio político, reglamentado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El juicio político es procedente cuando los actos u omisiones de los servidores públicos redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales. A este respecto, el artículo 7 de esa ley señala que "redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales".

En este caso, cualquier ciudadano puede formular por escrito denuncia ante la Cámara de Diputados, a quien corresponde instruir el procedimiento respectivo, y si la resolución dictada en el juicio político es condenatoria, la sanción aplicable será la destitución, pero también se le podrá inhabilitar para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones desde uno hasta 20 años.

Otra garantía es la contenida en el artículo 97 constitucional, que en su párrafo tercero se refiere a la investigación realizada por comisionados especiales nombrados por la Suprema Corte de Justicia, de algún hecho que constituya una violación de alguna garantía individual; debemos aclarar que en este supuesto, la Suprema Corte de Justicia no tiene poderes decisivos, sino únicamente de informar a los órganos competentes.

Resulta evidente que de todas las garantías constitucionales que contempla el derecho mexicano, el juicio de amparo reviste especial importancia por su magnitud y arraigo popular en la defensa de los derechos humanos reconocidos en la Constitución.

El juicio de amparo mexicano constituye en la actualidad la última instancia impugnativa de la mayor parte de los procedimientos judiciales y administrativos, por lo que tutela el orden jurídico nacional contra las violaciones a las garantías individuales cometidas por cualquier autoridad,

(85) Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo D-H. p.1512

siempre que esas infracciones se traduzcan en una afectación actual, personal y directa a los derechos de la persona.

México fué el primer país de latinoamérica que consagró el juicio de amparo, gracias al ilustre Manuel Crescencio Rejón, estableciéndose definitivamente en los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857. Actualmente se integra en los artículos 103 y 107 de nuestra Constitución vigente.

Al respecto, el citado artículo 103, señala que los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.

En atención a que esta institución procesal es sumamente compleja, no abundaremos mucho en el tema y nos limitaremos a indicar sus rasgos más sobresalientes.

En primer lugar, el amparo puede ser solicitado por toda persona que se encuentre en peligro de perder la vida, por actos de una autoridad, sea detenida sin orden judicial, deportada, desterrada o se encuentre sujeta a penas infamantes como la tortura, o bien le sean confiscados sus bienes. En esta situación podrá ser requerido por cualquier persona, dada la imposibilidad del agraviado.

De igual manera procede el juicio de amparo para combatir las disposiciones legales expedidas tanto por el Congreso de la Unión como por las legislaturas de los Estados, así como por los reglamentos expedidos por el Presidente de la República o por los Gobernadores de los Estados (art.114 fcc.I Ley de amparo) cuando el afectado considere que las disposiciones legales respectivas contrarían los preceptos constitucionales (amparo contra leyes)

Así mismo, la parte agraviada puede impugnar las sentencias judiciales definitivas; es decir, aquellas contra las cuáles no procede ningún recurso o medio de defensa ordinario, ya sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, y en todas las materias, o sea, tratándose de sentencias pronunciadas por los tribunales civiles, penales, laudos de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y las de los tribunales administrativos (amparo judicial).

Cabe destacar que para evitar que durante la tramitación del amparo se causen perjuicios irreparables a los peticionarios del mismo, existe la medida precautoria conocida como suspensión de los actos reclamados, la cuál paraliza la actividad de la autoridad requerida.

La sentencia que otorga el amparo produce dos efectos:

1. Restituir en el goce de sus derechos infringidos restableciendo las cosas al estado anterior, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo, es decir, se derive de un hacer algo.
2. Obligar a la autoridad responsable a que cumpla con lo exigido por el derecho violado, cuando se trate de actos negativos, o sea, de omisiones.

En caso de incumplimiento de las autoridades infractoras o reincidencia, se turna el expediente a la Suprema Corte de Justicia para que dicho funcionario sea destituido y consignado a un juez federal.

Ahora bien, no podemos dejar de reconocer que nuestro juicio de amparo ha perdido gran parte de su capacidad de respuesta, sobre todo para resolver situaciones urgentes e inmediatas de violaciones a las garantías individuales, pues se han complicado extraordinariamente sus mecanismos de protección y formalizado excesivamente los medios para su obtención.

Este breve esbozo de los principales medios de defensa de los derechos humanos que tutela la Constitución Mexicana, nos da la pauta para iniciar el estudio de uno más, objeto del presente trabajo, que no obstante su reciente creación, promete convertirse en un bastión para la protección de los derechos humanos plasmados en nuestra Carta Magna: la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Finalmente, debemos precisar que la Comisión Nacional no sustituye al referido juicio de amparo, pues como hemos visto, éste procede contra leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales, es de carácter jurisdiccional y obliga a restituir al particular la garantía violada; en tanto que la Comisión Nacional, según veremos posteriormente, conoce en general de las violaciones a tales derechos sin tener injerencia alguna en aspectos jurisdiccionales de fondo, y elabora una recomendación a conciencia y de ninguna manera invade la esfera del poder judicial federal, sino que por el contrario, entre sus funciones está precisamente la de orientar a los particulares para que ejerciten adecuadamente el juicio de amparo.

4.3 LA CREACION DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

El Estado moderno para una mejor organización y ejercicio de sus funciones, se ve obligado a delegar sus facultades a funcionarios que ejercen en cualquier nivel el poder público. Sin embargo, los servidores públicos desvirtuando sus asignaciones abusan de su potestad lesionando los intereses de los ciudadanos sea por ignorancia, irresponsabilidad o corrupción.

Conviene destacar que la designación de servidor público connota básicamente la función que desempeña la clase gobernante, desde el más encumbrado hasta el más modesto de quienes dedican sus afanes al servicio público, y por lo tanto tienen la obligación de no servirse en beneficio propio, del puesto conferido, y ejercer su cargo con un verdadero espíritu de servicio.

Al respecto, nuestra Constitución reputa como servidores públicos "a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del D.F., a los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal"(art. 103)

Surge así la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como una respuesta a la exigencia general de los mexicanos de un mayor respeto y defensa de los derechos humanos, los cuáles venían siendo afectados casi en forma impune, por autoridades que abusando de su posición cometían una serie de arbitrariedades en perjuicio de los gobernados.

El 6 de junio de 1990 se expide el Decreto que crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado, adscrito al ámbito de competencia de la Secretaría de Gobernación, responsable de promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa a los derechos humanos.

Posteriormente, y dado el auge y la aceptación social de la Comisión Nacional, se hizo necesario elevarla a rango constitucional, por lo que el 29 de junio de 1992 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El nuevo marco jurídico de dicha institución compuesto por la adición constitucional al

artículo 102 con un apartado B y la Ley que la reglamenta, significa un gran avance, no sólo en cuanto a la forma, sino también en relación con el decreto que le da origen.

Nos parece conveniente señalar sus principales diferencias:

En virtud al decreto, la Comisión Nacional estaba adscrita administrativa y financieramente a la Secretaría de Gobernación, en tanto que la Ley le otorga el carácter de órgano descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, por lo que goza de plena autonomía técnica, operativa y financiera.

En cuanto a las atribuciones, el decreto establecía como objeto único de la Comisión Nacional "el proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos"(86), otorgándole seis atribuciones. La Ley amplía su objeto a "la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano"(87) y le confiere 14 atribuciones diferentes.

La integración prevista por el decreto era de un presidente, un Consejo, Secretario Ejecutivo y un sólo visitador, así como los recursos humanos de la entonces Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación; cabe señalar que el presupuesto de la Comisión Nacional debía insertarse con el elaborado globalmente por esa Secretaría a través del Oficial Mayor; por su parte, la Ley conforma a la Comisión Nacional con un Consejo, un Presidente, un Secretario Ejecutivo, hasta 5 Visitadores Generales y los Visitadores adjuntos, así como el personal técnico y administrativo necesario para el desempeño de sus funciones; de igual manera, la Comisión Nacional elabora su presupuesto y lo presenta directamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Quizá el avance más importante entre los dos ordenamientos es el que se refiere al mecanismo de queja. El decreto no contenía un apartado dedicado específicamente al procedimiento, por lo que se resolvía de acuerdo con las atribuciones de sus órganos competentes. La Ley en cambio, contiene un título entero con cuatro capítulos y 41 artículos destinado únicamente al procedimiento.

(86) Diario Oficial de la Federación del 6 de junio de 1990.

(87) Diario Oficial de la Federación del 29 de junio de 1992.

Otro aspecto notable es el hecho de que originalmente se facultaba al Presidente de la Comisión Nacional para solicitar información a cualquier autoridad; ahora, en virtud de la Ley, se dedica un título completo con dos capítulos y siete preceptos sobre las obligaciones y responsabilidades de las autoridades y servidores públicos.

Si bien es cierto que al publicarse el decreto que crea a la Comisión Nacional, México no contaba con una experiencia jurídica, política y social sobre el funcionamiento de un Ombudsman como organismo defensor de los derechos humanos de los mexicanos y extranjeros en el territorio nacional, era menester dar el primer paso para instituir un órgano a nivel nacional que fuera creciendo y adquiriendo el aprendizaje que solo la experiencia brinda y que permite ir perfeccionando su organización y procedimientos.

4.3.1 La Reforma al artículo 102 Constitucional.

Poco más de dos años transcurrieron desde el nacimiento de la Comisión Nacional y debido a los resultados obtenidos, el Ejecutivo Federal sometió a la Comisión Permanente la iniciativa de adición al artículo 102 Constitucional para que se dividiera en dos apartados; uno A que recoge el contenido del propio artículo y uno B que establece la creación de Organismos protectores de derechos humanos.

El 28 de enero de 1992 se publica en el Diario Oficial el Decreto por el que se reforma el citado precepto. Nos permitimos transcribir el apartado B inserto a dicho artículo.

"B. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán Recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se

presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados"

Cabe destacar que el Ejecutivo Federal, al proponer la adición a ese artículo, señaló que la Comisión Nacional se estructuró a la manera de un ombudsman procurando la defensa de los derechos humanos a través de un procedimiento flexible y breve, en el que se investigan las quejas presentadas, buscando siempre alcanzar una solución rápida, generalmente por la vía de la conciliación y, de no obtenerse esta, 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. Así, las conclusiones de estos organismos no tienen fuerza coercitiva y no vinculan ni obligan a la autoridad a la que se dirigen.

Determina además, la incompetencia de este tipo de instituciones en materia laboral, electoral y jurisdiccional, estableciendo una instancia para que la Comisión Nacional pueda conocer de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos similares de los Estados.

Existen muchas similitudes, pero también grandes diferencias entre la Comisión Nacional y el Ombudsman, a saber:

La Comisión Nacional se parece al ombudsman en la presentación de las quejas, en la facultad de investigación, en el acceso directo del quejoso al órgano, en la facultad de pedir toda la documentación relacionada con el caso, en la informalidad y antiburocratismo de su actuación, en lo apolítico del cargo y de la función, en la independencia para el desempeño de esa función, en la gratuidad del servicio y en la elaboración de informes periódicos y públicos.

En contraste, las diferencias son que en México la designación del Presidente de la Comisión Nacional la realiza el ejecutivo federal, que la Comisión Nacional forma parte del poder ejecutivo y no tiene poder sancionador, así mismo, posee facultades que generalmente no se atribuyen a un ombudsman como representar al gobierno de la república ante organismos internacionales sean gubernamentales o no gubernamentales de derechos humanos y reviste funciones de prevención de violaciones, así como facultades educativas y culturales respecto a los derechos humanos.

Por otra parte, el mencionado decreto otorga un plazo de un año para que las Entidades Federativas establezcan los organismos de protección de los derechos humanos. De esta manera, a nivel local se contará con un ombudsman, instrumento jurídico de probada eficacia, que se enfrentará con decisión a los abusos y arbitrariedades que afectan la vigencia de tales derechos.

La reforma al artículo 102 de nuestra Carta Fundamental, es de gran trascendencia, ya que al otorgarle a la Comisión Nacional rango constitucional garantiza su permanencia, y le da una solidez mayor, colocándola al margen de los cambios gubernamentales.

El 29 de junio de 1992 fue publicada en el Diario Oficial, la Ley de la Comisión Nacional que consta de seis títulos, 14 capítulos, 76 artículos y ocho transitorios, siendo la culminación del proceso legislativo del nuevo ordenamiento reglamentario del artículo comentado.

4.4 NATURALEZA JURIDICA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

El artículo 2º de la Ley de la Comisión Nacional describe a ésta como "un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano".

Consideramos conveniente analizar brevemente el concepto de descentralización administrativa, así como sus principales características a fin de lograr una total comprensión de la naturaleza de la Comisión Nacional y adecuarla a la mencionada figura.

Acosta Romero define a la descentralización administrativa como

"Una forma de organización que adopta mediante una ley (en sentido material), la administración pública, para desarrollar:

1. Actividades que competen al Estado.
2. 0 que son de interés general en un momento dado.
3. A través de organismos creados especialmente para ello, dotados de:
 - a) Personalidad jurídica
 - b) Patrimonio propio

c) Régimen jurídico propio.(88)

Tenemos así, que los rasgos esenciales de los organismos descentralizados, y en consecuencia de la Comisión Nacional son:

- Nacen en virtud de una Ley del Congreso o decreto del ejecutivo federal.
- Poseen su propio régimen jurídico; éste está constituido por su ley de creación la cuál regula su personalidad, patrimonio, denominación, objeto y su actividad.
- Tienen personalidad jurídica propia que les otorga ese acto legislativo.
- Cuentan con órganos de dirección, administración y representación. En el caso de la Comisión Nacional son el Consejo, el Presidente, etc.
- Tienen una estructura administrativa interna, que dependerá de la actividad que les corresponda, así como de las necesidades de división del trabajo. Esta estructura se rige y determina mediante un reglamento interno.
- Patrimonio Propio. Se deriva del hecho de tener personalidad jurídica y se compone por el conjunto de bienes y derechos con que dispone para el cumplimiento de su objeto.

El artículo 75 de la Ley de la Comisión Nacional, indica que ésta "contará con patrimonio propio. El gobierno federal deberá proporcionarle los recursos materiales y financieros para su debido funcionamiento".

Por último, deben tener un objeto, por lo que el artículo 2º del citado ordenamiento determina que la Comisión Nacional "...tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano"

Sin embargo, existen organismos que dada su naturaleza y plena autonomía técnica, operativa y financiera, no quedan sujetos a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, como la Universidad Nacional Autónoma de México, el Banco de México y de acuerdo con la reforma aprobada por el Congreso de la Unión, se excluye también de dicho ordenamiento a la Comisión Nacional.

(88) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1988. p.359

En ese sentido, el artículo 4º del reglamento interno de la institución en estudio estipula que "en los términos del artículo 3º párrafo segundo, de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, ésta no es aplicable a la Comisión Nacional".

4.5 ESTRUCTURA ORGANICA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Una de las características propias del derecho, es determinar las condiciones de su propia creación y aplicación. Por ello, el ordenamiento jurídico no sólo establece las funciones o atribuciones que deberán realizarse, sino también y necesariamente debe determinar sobre quién recae la obligación de ejercerlas.

La Ley de la Comisión Nacional especifica su integración de la siguiente manera: un Consejo y su secretario técnico, un Presidente, el Secretario Ejecutivo, los Visitadores Generales, los visitadores adjuntos, y el personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

EL CONSEJO viene a ser un cuerpo colegiado y está conformado por miembros de reconocido prestigio, designados por el titular del ejecutivo federal y el Senado o Comisión Permanente del Congreso (art.18)

Dentro del Consejo se encuentran destacadas personalidades del mundo de las letras, del periodismo, de la academia y funcionarios del gobierno, pero delimitó que no fueran más de tres los que tuvieran cargos públicos. El Presidente de la Comisión Nacional, lo es también del Consejo.

A través de este órgano tenemos la participación de la sociedad, pues según el artículo 1º. del reglamento interno "La Comisión Nacional es también un órgano de la sociedad y defensor de ésta" lo cual constituye un instrumento efectivo de expresión entre la propia comunidad y el gobierno.

En cuanto a las funciones del Consejo, son seis, siendo tres de ellas las que le confieren el carácter de supremo, ya que le permiten definir los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional, así como aprobar su reglamento interno y dictar las normas internas de la institución. Las tres restantes son básicamente de colaboración con su Presidente: opinar sobre el proyecto de informe anual, solicitar información adicional sobre los asuntos en trámite o resueltos y

conocer el informe sobre el ejercicio presupuestal.

Debemos señalar que aún cuando el Consejo tiene facultades de decisión, al determinar sus políticas generales en la Ley referida, no está dentro de sus funciones el aprobar directamente las recomendaciones, pues convocar a sus miembros para someter a su consideración las recomendaciones cada vez que sea emitida una, traería consigo el debilitar el principio de rapidez de los procedimientos.

Así tenemos, que el Consejo ha sido un órgano clave dentro de la Comisión Nacional, pues ha proporcionado los grandes frentes de acción, pero no se ocupa en términos generales de aprobar todas y cada una de las recomendaciones.

Resulta importante señalar que al quedar integrado por personas de notorio prestigio intelectual y moral, pertenecientes a diversas corrientes de opinión y pensamiento social, constituye una aportación mexicana a la práctica del ombudsman.

EL PRESIDENTE. El artículo 3º del reglamento interno aludido establece que la presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional; está a cargo de un Presidente a quien corresponde realizar en los términos previstos por la Ley, las funciones directivas del organismo del cual es su representante legal.

Los requisitos que debe reunir este funcionario son:

1. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos.
2. Tener 30 años de edad como mínimo y gozar de buena reputación.(art.9 Ley de la CNDH)
3. No desempeñar simultáneamente otro cargo público incluyendo el ejercicio de su profesión, excepto por actividades académicas (art. 12)

Así mismo, sólo podrá permanecer en su cargo por cuatro años y ser reelecto por un período adicional.(art.11)

La designación del titular de la Comisión Nacional es hecha por el Presidente de la República y sometida a la aprobación de la Cámara de Senadores o en los recesos de ésta, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Este punto fue objeto de un acalorado debate, ya que una postura defendía la opinión de que

el nombramiento debía ser hecho por el ejecutivo federal con la aprobación de la Cámara de Diputados, mientras que la otra sostenía que la elección debía hacerse por mayoría calificada en votación de dos terceras partes, sin intervención del Presidente de la República.

Finalmente fué aceptada la disposición mencionada, en virtud de que conforme al sistema de distribución de competencias exclusivas que para las dos Cámaras del Congreso establece la Constitución, corresponde al Senado la ratificación de los nombramientos de altos servidores públicos hechos por el ejecutivo federal. (art.76 fcc. II constitucional)

En cuanto a las facultades del Presidente de la Comisión Nacional, podemos clasificarlas en dos categorías:

a) Jurídico- administrativas, consistentes en ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; formular los lineamientos generales para las funciones administrativas, y en general las relativas a los nombramientos y funciones del personal. (frs. I,II,III,IV y IX)

b) Propias del ombudsman, como aprobar y emitir las recomendaciones, enviar el informe anual al Congreso de la Unión y al Primer Mandatario, celebrar acuerdos base de coordinación y convenios con autoridades, organizaciones e instituciones de o para la defensa de los derechos humanos y realizar propuestas generales para la mejor observancia de esos derechos en el país (frs.V, VII, VIII)

LA SECRETARIA EJECUTIVA. Este es un órgano operativo y de colaboración con el Consejo y el Presidente de la Comisión Nacional. En términos generales tiene dos tipos de funciones; aquellas que consisten en presentar proyectos de políticas para las relaciones entre la Comisión Nacional y las organizaciones no gubernamentales y otras instituciones nacionales e internacionales de derechos humanos; así como las que se refieran también a la colaboración con el titular de la Comisión Nacional en la elaboración del informe anual y los especiales, y algunas otras de carácter interno.

Por último tenemos las VISITADURIAS GENERALES. Este es el órgano fundamental de recepción e investigación de las quejas e inconformidades que se presentan en la Comisión Nacional; es el que más activamente opera, pues es el encargado de recibir, admitir o rechazar las quejas y

seguir todo el procedimiento en el caso de ser aceptada dicha queja, además de practicar las investigaciones de los hechos reclamados y en su caso elaborar los proyectos de recomendación debidamente fundamentados. Dado el carácter de esta función, el legislador decidió que entre los requisitos para ser Visitador, se incluyera el tener título de Licenciado en Derecho, cosa que no se fija ni para ser miembro del Consejo, ni Secretario Ejecutivo, ni incluso para fungir como Presidente de la Comisión Nacional.

Ciertamente resulta lógico y necesario que deba ser abogado y con cierta experiencia quien ocupe este cargo, ya que al tener un amplio conocimiento de la ciencia jurídica y de los ordenamientos positivos, podrá calificar con la mayor certeza, si los hechos constituyen o no violaciones a los derechos humanos y de igual forma elaborar la recomendación respectiva con la adecuada fundamentación jurídica.

Así mismo, la Ley de la Comisión Nacional distingue entre los Visitadores Generales quienes dirigirán las investigaciones, y los adjuntos que tendrán a su cargo la operatividad de las mismas, es decir, integrar los expedientes de queja y de su consecuente investigación, incluidos los peritajes que resulten precisos.

Si bien la citada Ley señala que puede haber hasta cinco Visitadores Generales, actualmente la Comisión Nacional cuenta con tres Visitadurías Generales, las cuáles son designadas de la forma siguiente:

Primera Visitaduría General.

Segunda Visitaduría General.

Tercera Visitaduría General.

La Primera y la Segunda Visitaduría General, conocerán de quejas por presuntas violaciones a derechos humanos de cualquier naturaleza jurídica, con excepción de las que se refieran a asuntos penitenciarios o cometidas dentro de los centros de reclusión, de las que conoce exclusivamente la Tercera Visitaduría General, la cuál a su vez supervisa el respeto a los derechos humanos en las prisiones, tanto de adultos como de menores, sin necesidad de que medie queja alguna. Así mismo, formula los estudios y las propuestas tendientes al mejoramiento del sistema penitenciario nacional.

En relación a lo anterior, es significativo el artículo 16 de la ley de la Comisión Nacional, pues otorga tanto al Presidente de la misma como a los Visitadores Generales y adjuntos fé pública para certificar la veracidad de los hechos relativos con las quejas o inconformidades presentadas.

Antes de la Ley, era preciso solicitar la presencia de un Ministerio Público para dar fé pública de varias declaraciones, ya sea de los propios agraviados o de personas involucradas en los hechos; en cambio ahora, y gracias a dicha facultad, ya no es necesario ese servicio. Este es otro rasgo más de la autonomía de la Comisión Nacional, el no tener que depender del Ministerio Público para la fé pública que es importantísima en varias de las actuaciones para configurar pruebas y evidencias.

No obstante, dicha fé pública no es absoluta, esto es, que solamente se otorga en relación con los hechos consignados en la queja y respecto del mismo procedimiento de queja, pero nada más.

4.6 COMPETENCIA Y ATRIBUCIONES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Por lo que respecta a la competencia de la Comisión Nacional, la Ley de la misma se sujetó a lo establecido por la Constitución en dos aspectos: determinó por un lado lo que conocemos como competencia positiva, es decir, lo que sí puede hacer la Comisión y es conocer las quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cometidas por autoridades o servidores públicos, con excepción de los del Poder Judicial Federal. En lo tocante a la competencia negativa o incompetencia, la ley estipula que no podrá conocer de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales (art.7º)

Para los efectos del desarrollo de las funciones de la Comisión Nacional, el reglamento interno de la misma indica que "los derechos humanos son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuáles no se puede vivir como ser humano. En su aspecto positivo son los que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Pactos, convenios y tratados internacionales suscritos y ratificados por México".

Cuando en un mismo hecho estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación, como de las Entidades Federativas o municipios, la competencia se surtirá en favor de la Comisión Nacional; si las violaciones a los derechos humanos son imputadas exclusivamente a

funcionarios de las entidades o municipios, en principio conocerán los órganos de protección de derechos humanos de la entidad de que se trate, salvo en el caso de un recurso de queja por omisión o inactividad, pero si la Comisión Nacional considera que el asunto es importante y el organismo estatal puede tardar mucho en expedir su recomendación, podrá entonces atraer esa queja y continuar tramitándola con el objeto de que sea éste organismo el que emita, en su caso, la recomendación correspondiente.

También corresponde conocer a la Comisión Nacional, de las inconformidades que se presenten en contra de las Recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados de la Federación (recursos de queja e impugnación)

La competencia de la Comisión Nacional abarca tres grandes campos, tratándose de:

a) Violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o a un grupo y que sean cometidos por una autoridad o servidor público.

b) Violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o a un grupo, cometidos por otros agentes sociales, cuya impunidad provenga de la anuencia o la tolerancia de alguna autoridad o servidor público.

c) En los casos a que se refieren los dos incisos anteriores, por negligencia imputable a alguna autoridad o servidor público (artículo 3º reglamento interno CNDH)

De esta manera, tenemos que, en primer lugar, no existe violación a los derechos humanos en las relaciones entre particulares, puesto que es indispensable que intervenga quien en un momento dado ejerce el poder público, ya que los derechos humanos se garantizaron frente a los actos arbitrarios de las autoridades.

Los conflictos entre los mismos individuos son dirimidos a través de las distintas vías, órganos y procedimientos que al efecto implantó el Estado.

También se configura la violación a los derechos humanos cuando sea cometida por cualquier individuo con anuencia o tolerancia de la autoridad, pues se presupone una intervención indirecta de la misma.

Delimitada la competencia de la Comisión Nacional, tenemos que en cuanto a la validez

espacial, la Ley se aplicará en todo el territorio nacional y respecto a la validez personal, dicha ley cubre a todos los mexicanos sin distinción de ningún tipo, y a los extranjeros que se encuentren en el país, lo cual descarta cualquier requisito ya sea de residencia, modalidad migratoria o forma de tránsito (art.1º)

En cuanto a la validez material o contenido de la Ley, respetó la demarcación constitucional en el doble sentido de competencia positiva y negativa o incompetencia de la que trataremos en el siguiente inciso.

La competencia positiva se expresa en el artículo 2º de la multicitada ley, que establece cinco funciones básicas de la Comisión Nacional: protección, observancia, promoción, estudio, y divulgación de los derechos humanos consagrados en la Norma Fundamental. Cada una de estas funciones encuentra su medio de realización con las catorce atribuciones determinadas en el artículo 6º del mismo ordenamiento.

La protección y observancia de los derechos humanos se cumplen básica, mas no exclusivamente con el procedimiento de queja y abarcan las facultades contenidas en las fracciones I a V de ese artículo, esto es, recibir las quejas sobre presuntas violaciones de los derechos humanos, realizar las investigaciones pertinentes, formular recomendaciones y conocer de las inconformidades.

Se establecen también otros medios, aparte de la queja, para proteger y observar los derechos humanos, como procurar la conciliación entre el quejoso y la autoridad responsable, lo que se conoce como amigable composición (fracción VI); elaborar y ejecutar programas preventivos (frcc.XI); supervisar el respeto de los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social (frcc.XII), y en general, impulsar la observancia de los derechos humanos en el país (frcc.VII).

La Promoción de los derechos humanos, como otra atribución de la Comisión Nacional, se traduce en la elaboración de programas y realizar acciones coordinadas con las autoridades competentes, destinadas al cumplimiento de ordenamientos internacionales vigentes en México en materia de derechos humanos (frcc.XIII); así como proponer cambios y modificaciones jurídicas y administrativas a las diversas autoridades del país (frcc.VIII) y por último, proponer al ejecutivo

federal la suscripción de nuevos acuerdos o convenios internacionales sobre la materia. (frcc.XIV)

Las atribuciones de Estudio y Divulgación encuentran su realización en la facultad expresa de promover el estudio, enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional (frcc.IX)

De esta forma, encontramos que cada una de las funciones de la Comisión Nacional tiene a través de las diferentes atribuciones su medio idóneo para llevarlas a la práctica.

4.7 INCOMPETENCIA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Nos hemos referido anteriormente a la competencia de la Comisión Nacional, por lo que enseguida haremos mención de los casos en que se considera incompetente para conocer determinados asuntos.

La Constitución, en forma expresa dispone en su artículo 102 apartado B, que "Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales"

En congruencia con el precepto aludido, el artículo 7º de la Ley de la Comisión Nacional, señala que no podrá conocer acerca de:

I. Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales.

II. Resoluciones de carácter jurisdiccional.

III. Conflictos de carácter laboral; y

IV. Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades; sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

Es innegable que las cuestiones jurisdiccionales, laborales y electorales constituyen derechos humanos, sin embargo no pueden ser incluídas en la competencia de la Comisión Nacional por los motivos que a continuación expondremos.

En materia jurisdiccional, debemos precisar lo que por resoluciones de carácter jurisdiccional entendemos, en primer lugar, las sentencias o laudos definitivos que concluyan la instancia, así como también las sentencias interlocutorias que se emitan durante el proceso y los autos y acuerdos dictados por el Juez o por el personal del juzgado o tribunal para cuya expedición se haya realizado

una valoración y determinación jurídica o legal.

La razón fundamental de la incompetencia de la Comisión Nacional en estos casos es el hecho de que siempre debe existir una última instancia de decisión, la cuál revisa los fallos de la instancia de jerarquía inferior y generalmente esta última instancia es la correspondiente al poder Judicial.

La sentencia dictada al término de un proceso, adquiere valor de cosa juzgada, de verdad legal, lo cual refuerza la seguridad jurídica, por lo que cuestionar las resoluciones de los Jueces interviniendo en el ámbito de su competencia y funciones provocaría una alteración al orden jurídico, convirtiéndose la Comisión Nacional en un super poder por encima del legislativo y judicial.

Ahora bien, la Comisión Nacional podrá intervenir tratándose de vicios en los procedimientos, incluidos los judiciales, dado que no implica ningún aspecto jurisdiccional de fondo y sí pueden estar siendo violadas las garantías individuales.

En cuanto a conflictos laborales, el reglamento interno establece que éstos son los suscitados entre un patrón o varios y uno o más trabajadores, aún cuando el patrón sea una autoridad o dependencia federal, estatal o municipal.

En principio, en esta clase de conflictos no interviene un servidor público, pues cuando en la relación laboral una de las partes es el Estado, éste actúa y se le considera como particular y por lo tanto no existe violación a los derechos humanos.

Sumado a esto, no es posible sustituir a la Junta Federal y a las locales de conciliación y arbitraje ni a los Tribunales Colegiados de Circuito. En cambio, la Comisión Nacional sí será competente cuando intervenga alguna autoridad administrativa en los asuntos laborales y se hayan violado derechos humanos.

La incompetencia en materia electoral obedece a que resulta esencial mantener el carácter apolítico y apartidista del citado órgano, pues cualquier influencia política podría debilitar el cumplimiento efectivo de sus funciones, amén de la repercusión en perjuicio de su autoridad moral.

Cabe agregar, que de igual manera que en los casos anteriores, la Comisión Nacional no puede reemplazar a los Tribunales Electorales.

Podrá interferir, únicamente cuando ocurran violaciones a las garantías individuales durante los procesos comiciales.

Aunado a lo anterior, podemos agregar que al legislar un precepto constitucional se debe tomar en consideración el contenido integral de la Constitución, ya que no puede insertarse un precepto ignorando los demás que están vigentes pues se correría el riesgo de caer en contradicciones, o repeticiones jurídicas dentro de un mismo ordenamiento.

Es decir, que al legislar el artículo 102 constitucional, ya existían los artículos 41, onceavo párrafo, sobre jurisdicción electoral; el artículo 123, apartado A fracción XX y apartado B fracción XII acerca de la jurisdicción laboral, y el artículo 94 sobre la competencia del Poder Judicial.

De tal suerte, que de no haberse limitado la competencia de la Comisión Nacional, tendríamos que, simultáneamente el Tribunal Federal Electoral y la Comisión Nacional podrían conocer de cuestiones electorales; así mismo, los conflictos laborales serían ventilados tanto por las Juntas de Conciliación y Arbitraje como por la Comisión Nacional, y en un tercer caso, tanto el Poder Judicial como la Comisión Nacional, conocerían de los problemas jurisdiccionales.

Fácil es imaginar la confusión y los graves problemas que eso traería consigo, toda vez que se presentaría la cuestión de determinar ante quién acudiría el agraviado, o si podría en un momento dado, escoger indistintamente a cualquiera de dichos órganos.

Otra dificultad, aún más grave sería cuando las resoluciones fueran opuestas, a lo que cabría preguntarse ¿cuál sería la válida?

Como podemos apreciar, habría una enorme inseguridad en la administración de justicia que provocaría lógicamente un desequilibrio total de todo el sistema jurídico mexicano.

Para evitar que todo esto sucediera, se hubieran podido reformar los artículos 41, 123, 94 constitucionales y consecuentemente toda la legislación que depende de ellos, para retirarles a dichos tribunales su competencia y otorgársela a la Comisión Nacional.

El sentido común nos indica que de ninguna manera podríamos desechar la experiencia y competencia de organismos que llevan mucho tiempo, algunos de los cuáles nacieron en la Constitución de 1917, para dársela a una institución de tan reciente creación, además de que si se le

otorgan conjuntamente las facultades de todos los demás instrumentos, se saturaría de tal manera, que perdería sus características de rapidez y sencillez de sus procedimientos.

El convertir a la Comisión Nacional en un tribunal significaría apartarla de su naturaleza de ombudsman, que tanta falta hace en nuestro país.

4.8 EL PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

La diferencia esencial del Derecho respecto a otros ordenamientos de la conducta humana como la moral, consiste en los mecanismos explícitos que establece para su aplicación y efectividad. Estos son los procedimientos para llevar a la práctica sus normas y los valores que éstas defienden.

Por eso es tan importante el capítulo procedimental de la Ley de la Comisión Nacional, ya que permite que los "derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano" (art.102 apdo.B constitucional) o "previstos en el orden jurídico mexicano" (artículo 2º de la Ley de la CNDH), se conviertan en las recomendaciones o en los documentos de no responsabilidad dictados por la Comisión Nacional.

Los procedimientos que la Ley invocada contempla para demostrar la violación a los derechos humanos y señalar a la autoridad o servidor público responsable son dos:

1. El Procedimiento de Queja.
2. El Procedimiento de inconformidad.

El primero procede por supuestas violaciones a los derechos humanos cometidas por autoridades o servidores públicos federales y cuando en los hechos estén involucrados tanto funcionarios federales como locales. El segundo coloca a la Comisión Nacional como una segunda instancia para conocer de los recursos contra actos u omisiones de las Comisiones Locales.

Un factor que determina la fisonomía de este tipo de instituciones es su fácil tramitación y brevedad en los procedimientos, los cuáles deben ser cortos y sencillos, estando sujetos sólo a las formalidades indispensables que requiera la documentación de los expedientes respectivos.

Los principios generales que distinguen estos procedimientos son, de acuerdo con el artículo 4º de la Ley ,brevedad, sencillez, inmediatez (contacto directo con el quejoso o con cualquier otra

persona involucrada), rapidez y concentración; éste último consiste en reunir las quejas o actuaciones sobre el mismo asunto en un sólo expediente.

Podemos decir que los conceptos anteriores se traducen en uno sólo: simplificación, lo cuál es esencial pues los derechos humanos son vitales para la sociedad y el individuo, por que puede estar en juego su propia vida, integridad física y dignidad; es por ello que el legislador quiso que el procedimiento para hacer efectivos en la práctica estos valores fuese lo más simple posible, apartándose por lo tanto de las formalidades que revisten otros procedimientos jurídicos. No se trata de repetir, por ejemplo, el procedimiento formal del amparo; al contrario, uno de los rasgos del ombudsman es precisamente, la informalidad y sencillez de sus actuaciones.

4.8.1 PROCEDIMIENTO DE QUEJA.

4.8.1.1 La Presentación de la queja

Se establece el principio general de que el sujeto de la queja es universal. El artículo 25 de la Ley de la Comisión Nacional indica que "cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos"; no hay, por lo tanto, distinción o requerimiento alguno por cuestiones de sexo, edad, condición social, nacionalidad, etc. La queja podrá ser presentada incluso por niños, cuando el afectado esté privado de su libertad o se desconozca su paradero.

De igual manera, los organismos no gubernamentales pueden formular denuncias respecto de personas que por sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales, no tengan la capacidad efectiva de presentarla de manera directa (art.25), así mismo también tratándose de violaciones a los derechos humanos en los centros de reclusión de adultos y menores (art.83 reglamento interno)

Los Organismos no gubernamentales son las personas morales dedicadas a la promoción, defensa y difusión de los derechos humanos.

Esta serie de disposiciones ratifica que la causa de los derechos humanos no es sólo la del o los agraviados, sino la de todos. Si bien directamente uno o pocos son los afectados, indirectamente toda la sociedad resulta vulnerada.

Las quejas pueden ser escritas u orales (en casos de urgencia), y si se envía a través de algún medio de comunicación, deberá ser confirmada. La Ley de la Comisión Nacional especifica todo

tipo de facilidades para su recepción oportuna, como un horario abierto las 24 horas del día, formularios, orientación al quejoso, medios electrónicos y traductor, si se requiere.

En el caso de las quejas presentadas mediante escrito, éste debe contener la firma o huella digital del interesado y como datos mínimos de identificación, el nombre, los apellidos, el domicilio, y en su caso, un número telefónico de la persona que presuntamente ha sido o está siendo afectada en sus derechos humanos y de la que presente la queja, esto con el fin de poder localizar fácilmente a los interesados. La falta de estos datos implica considerar anónima la queja; si es posible se le hará saber al quejoso, quien deberá ratificarla dentro de los tres días siguientes a su presentación, y de no hacerlo se tendrá por no presentado el escrito y se enviará al archivo.

Por otra parte, la correspondencia que los internos de cualquier centro de reclusión envíen a la Comisión Nacional, no podrá ser objeto de censura de ningún tipo y deberá ser remitida sin demora por los encargados del centro respectivo.

En todos los casos en que se requiera, se levantará acta circunstanciada de las actuaciones de la Comisión Nacional. En el supuesto de que los quejosos no puedan identificar a las autoridades o servidores públicos, la instancia se admitirá, si procede, bajo la condición de que se logre esa identificación durante la investigación posterior de los hechos.

Es conveniente recalcar que la formulación de quejas y denuncias, al igual que las resoluciones y recomendaciones, emitidas por la Comisión Nacional, no afectan el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes; por lo tanto, no suspenden ni interrumpen sus plazos preclusivos, de prescripción o caducidad. Esta circunstancia debe advertirse a los interesados en el acuerdo de admisión de la instancia

4.8.1.2 La Calificación de la Queja.

Una vez que el escrito de queja es recibido, se registra, asignándole un número de expediente y se le acusa recibo por parte de la Dirección General de Quejas y Orientación, turnándose inmediatamente a la Visitaduría General correspondiente para los efectos de su calificación.

El expediente es asignado a un visitador adjunto que en un plazo máximo de tres días hábiles, hará saber al director general de visitaduría la propuesta de calificación procedente. El acuerdo de

calificación podrá ser:

- Presunta violación a derechos humanos.
- Incompetencia de la Comisión Nacional para conocer de las causas motivo de la queja.
- Incompetencia de la Comisión Nacional con la necesidad de realizar orientación jurídica.
- Acuerdo de calificación pendiente, cuando la queja no reúna los requisitos legales o reglamentarios, o ésta sea confusa.

En el primer supuesto, se le envía al quejoso un acuerdo de admisión de la instancia, informándole el resultado de la calificación, así como el nombre del visitador adjunto encargado del expediente y su teléfono para que mantenga con él una comunicación directa y constante durante la tramitación del expediente.

Tratándose de incompetencia de la Comisión Nacional, se le hará llegar al interesado el acuerdo respectivo en el que, con toda claridad, se le indicará la causa de incompetencia, debidamente fundamentada, de tal suerte que el quejoso comprenda totalmente esa determinación. En cambio, si la queja se calificó como incompetente, pero existe la posibilidad de orientar jurídicamente al individuo, se le enviará el respectivo documento de orientación en el que se le explicará, de manera sencilla y breve, la naturaleza del problema y sus posibles formas de solución, señalando el nombre de la dependencia pública que deba atender al afectado.

Cuando la queja se determina como pendiente de calificación, es porque no reúne los requisitos establecidos, o bien por que sea imprecisa o ambigua; el visitador adjunto, entonces debe solicitar las aclaraciones o precisiones necesarias.

Los principales motivos de incompetencia de la Comisión Nacional son:

1. Por tratarse de asuntos jurisdiccionales de fondo.
2. Por tratarse de queja extemporánea.
3. Por sentencia definitiva.
4. Por tratarse de conflictos entre particulares.
5. Por tratarse de conflictos de carácter laboral.

En el período que va desde el 6 de junio de 1990 en que nace la Comisión Nacional, hasta el

29 de octubre de 1993, han sido recibidas un total de 23,410 quejas, de las cuáles se han concluido 20,740 (89) por las siguientes causas:

a) Resuelta durante su tramitación u orientación al quejoso	12,520
b) No competencia de la Comisión Nacional sin posibilidad de orientación	5,580
c) Falta de interés del quejoso en la continuación del procedimiento	1,193
d) Recomendaciones deducidas de expedientes de queja	619
e) Desistimiento del quejoso	285
f) Documento de no responsabilidad de la autoridad deducido de expediente de queja	269
g) Acumulación de expedientes	274

Como podemos apreciar, resulta evidente la gran desinformación y desconocimiento que tiene la gente acerca de la competencia de la Comisión Nacional, al hacer de su conocimiento conflictos laborales, o entre particulares, o de carácter jurisdiccional de fondo, o cualquier otro que no le corresponde conocer a este órgano.

Las 5,580 quejas que se concluyeron por incompetencia de la Comisión Nacional, traen consigo un gran perjuicio en cuanto a la rapidez de los procedimientos, pues se traducen en pérdidas de horas-hombre, al realizar el análisis de los expedientes o solicitar aclaraciones al quejoso, para que finalmente la investigación arroje una incompetencia.

Hay que precisar que esa cifra es de las quejas sin posibilidad de orientación, a las que hay que agregar las que tampoco son de su competencia, pero se le dió orientación al quejoso.

Cabe aclarar que al efecto, la Comisión Nacional brinda orientación jurídica al individuo en sus conflictos particulares, a través de la Dirección General de Quejas y Orientación, sin necesidad de abrir expediente. Hasta octubre de 1993, se había orientado a 8,777 personas sin apertura de expediente.(90)

(89)Cuarenta meses en cifras.CNDH.México 1993.p13

(90)Ibidem p.28

Estimamos necesario una mayor difusión de lo que es la Comisión Nacional, sus funciones y su competencia, pues en la medida en que la sociedad conozca sus derechos, podrá ejercerlos con mayor eficacia.

Se requiere una mayor penetración en todos los sectores sociales, por lo que consideramos que la publicidad debe seguir una estrategia que le permita llegar a más mexicanos.

Estamos conscientes de que transmitir cápsulas en la radio y la televisión durante todo el día o boletines diarios en los periódicos de mayor circulación, resulta extremadamente difícil dados los altos costos que generaría.

Aún cuando el Estado cuenta con espacios gratuitos en los medios, no debemos olvidar que existen otros campos que también precisan de una amplia difusión como las campañas de salud, de educación, de la ecología.

Una forma para lograr un mayor alcance sería el incluir dichas cápsulas informativas durante los programas con mayor audiencia, como por ejemplo los partidos de fútbol, los concursos, las telenovelas etc, ya que es cuando aumenta considerablemente la audiencia.

En el período señalado anteriormente fueron emitidos 30,000 carteles y 90,000 trípticos sobre qué es la Comisión, cómo presentar una queja y cuál es su competencia; al respecto, estimamos que dichos carteles debían colocarse tanto en escuelas, oficinas públicas y medios de transporte como en el metro

4.8.1.3 La Tramitación de la Queja

Cuando de la queja se desprende la presunta violación de derechos humanos, se hace del conocimiento de las autoridades señaladas como responsables, solicitando que rindan un informe sobre los actos, omisiones o resoluciones que se les atribuya, el cuál deberán presentar dentro de un plazo máximo de 15 días naturales.

Sin embargo, en los casos de urgencia y previa determinación del Presidente de la Comisión Nacional o del Visitador General, se podrá reducir el plazo concedido y además, independientemente del oficio de solicitud de información, se establecerá de inmediato la comunicación telefónica con la autoridad infractora o con su superior jerárquico, para conocer la gravedad del problema y, en su

caso, requerir que se tomen las medidas necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones consumadas.

Debemos señalar, que la falta de rendición de dicho informe así como el retraso injustificado de su presentación, además de la responsabilidad respectiva, tiene el efecto de que se dan por ciertos los hechos materia de la queja, salvo prueba en contrario.

Durante la investigación de una queja, los visitadores generales, los adjuntos o los funcionarios que sean designados al efecto, pueden presentarse a cualquier oficina administrativa o centro de reclusión para comprobar los datos necesarios, así como realizar las entrevistas personales pertinentes, ya sea con las propias autoridades o con los testigos; en el ejercicio de estas funciones, recalamos la importancia de que los mencionados funcionarios revistan el carácter de fedatarios públicos pues están facultados para autenticar documentos preexistentes o declaraciones y hechos que tengan lugar o estén aconteciendo en su presencia, los cuáles se hacen constar en el acta circunstanciada que se levante.

Las autoridades deben proporcionar las facilidades que se requieran para el buen desempeño de las labores de investigación y permitir el acceso a la documentación o a los archivos respectivos.

Respecto a esto, la Ley de la Comisión Nacional estableció dos tipos de obligaciones: la de informar y la de colaborar, ambas son generales, es decir, se dirigen a todos los servidores públicos y no hay distinciones de ningún tipo, ninguna jerarquía, tanto para autoridades federales como para las estatales y municipales. La Comisión Nacional tiene la facultad de solicitar información a estos tres niveles de funcionarios así como también colaboración en los procedimientos. Las responsabilidades en que puedan incurrir al no proporcionar la información o desvirtuar el procedimiento de la queja, van desde la responsabilidad penal hasta la administrativa, esta última sólo cuando la investigación se realice a través del titular de la dependencia de que se trate.

Ahora bien, se puede dar el caso de que la violación reclamada pueda ser consumada causando un daño irreparable a los afectados, por lo que sin necesidad de que se comprueben los hechos u omisiones, el Visitador General puede pedir a las autoridades que adopten las medidas precautorias o cautelares, ya que puede estar en peligro una vida o la integridad física o moral de alguna persona.

Si del resultado de la investigación se acredita la violación a derechos humanos, se formulará un proyecto de Recomendación en el que se analizarán los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades incurrieron efectivamente en actos u omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas o erróneas.

Dicho proyecto será sometido al Presidente de la Comisión Nacional para su consideración final.

Contrariamente, si no se comprueba la violación a los derechos humanos, se dictará un acuerdo de no responsabilidad

Un mecanismo importante para la solución de las quejas planteadas es la llamada amigable composición y la mediación; para que proceda es necesario que se reúnan los siguientes requisitos:

1. Que no se trate de violaciones trascendentales, como el derecho a la vida, torturas, incomunicación, falsas acusaciones etc.
2. Que la presunta responsabilidad del servidor público no aparezca con el carácter de dolosa.
3. Que de manera voluntaria el quejoso y la autoridad expresen su deseo de resolver el problema de la manera propuesta por la Comisión Nacional.

En este caso, el visitador general correspondiente, de una forma breve y sencilla, presentará por escrito a la autoridad o servidor público la propuesta de conciliación, a fin de lograr una solución inmediata al conflicto.

Si la vía conciliatoria es aceptada por la autoridad responsable, se le hará saber al quejoso en qué consiste y cuáles son sus ventajas, pero si durante los 90 días siguientes no se ha cumplido totalmente, el interesado lo hará saber a la Comisión Nacional, con lo que se reabrirá el expediente.

La consecuencia inmediata de la no aceptación de la amigable composición, es la preparación del proyecto de Recomendación que corresponda.

4.8.2 PROCEDIMIENTO DE INCONFORMIDAD

Este mecanismo viene a reglamentar el último párrafo del artículo 102 constitucional que a la

letra dice "El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados".

El procedimiento de inconformidad es el que coloca a la Comisión Nacional como una segunda instancia para conocer de los recursos que se interpongan contra actos u omisiones de las Comisiones locales o de actos de las autoridades estatales en relación con las recomendaciones emitidas por el órgano local. La inconformidad presenta dos aspectos:

- a) Como recurso de queja.
- b) Como recurso de impugnación.

Precisamente, no se trata de actos de autoridades violatorios de derechos humanos, sino de la insuficiencia en el cumplimiento de una Recomendación emitida por una Comisión Estatal.

El recurso de inconformidad por queja se presenta cuando la Comisión local no actúa o se dilata demasiado en su actuación durante el procedimiento. Este recurso presupone por lo tanto, que no existe Recomendación, solamente se presenta cuando ya se interpuso una queja ante dicha Comisión y ésta no actúa. Entonces procede el recurso de queja ante la Comisión Nacional, para pedirle que emita una Recomendación o un acuerdo al organismo estatal a fin de que se movilice; sin embargo, se le tienen que dar 6 meses desde la fecha de presentación de la queja pues es tiempo suficiente para llevar a cabo una investigación y emitir la Recomendación.

Cabe precisar que este recurso únicamente podrá presentarse por quien haya sufrido un perjuicio grave por la omisión o inacción del citado organismo.

No obstante, si la Comisión Nacional ante un recurso de queja considera que se trata de un asunto importante y el organismo estatal pudiera tardar en expedir su Recomendación, podrá atraer esa queja y continuar tramitándola a fin de que ella misma emita la Recomendación procedente.

El recurso de impugnación procede, a diferencia del anterior que era por omisiones o inacción de una Comisión Estatal, por acción de la misma; esto es, por una Recomendación emitida y que no haya sido suficientemente cumplida por las autoridades locales o que el individuo considere que dicha resolución le causa un perjuicio.

Este recurso se presenta directamente en la Comisión Local, la cuál a su vez lo remitirá a la Comisión Nacional. Además de que solo quien haya sido quejoso en el respectivo expediente está facultado para interponerlo.

Los supuestos en que procede el mencionado recurso los encontramos en el art. 158 del reglamento interno de la Comisión Nacional y son:

1. Por las resoluciones definitivas tomadas por una Comisión Estatal de Derechos Humanos. Se entiende por resolución definitiva toda forma de conclusión de un expediente abierto con motivo de presuntas violaciones a los derechos humanos.
2. Por el contenido de una Recomendación dictada por una Comisión Estatal, cuando a juicio del quejoso, ésta no intente reparar debidamente la violación denunciada.
3. Por el deficiente cumplimiento por parte de la autoridad de una Recomendación emitida por una Comisión Estatal de Derechos Humanos.

Los pasos a seguir en este procedimiento son básicamente: a) Presentación y recepción, que como ya dijimos debe interponerse ante la misma Comisión Local, la cuál lo enviará a la Comisión Nacional. b) Envío con informe sobre la Recomendación y documentos justificativos de la Comisión local a la Nacional. c) Informe del organismo o autoridad recurrida a la Comisión Nacional, quien sólo de considerarlo necesario abrirá pruebas. d) Resolución de la Comisión Nacional confirmando o modificando la Recomendación recurrida y/o declarando suficiente o insuficiente el cumplimiento de la autoridad local, en cuyo caso podrá dirigirle una nueva Recomendación.

Las resoluciones de la Comisión Nacional mediante las que se concluyan de manera definitiva un expediente de queja o impugnación no admitirá apelación alguna.

Del 6 de junio de 1990 al 29 de octubre de 1993, se han recibido 56 recursos de queja, de los cuáles han sido concluídos 45; así mismo se han interpuesto 99 impugnaciones siendo hasta esa fecha 45 las concluídas.(91).

En cuanto a las causas de conclusión de los recursos de queja, tenemos que 42 se han

(91) Ibidem, pp.14, 15 y 16.

declarado infundados, mientras que otros dos han resultado documentos de no responsabilidad y solo en una ha procedido la orientación.

Tratándose del recurso de impugnación, de las 45 solicitudes presentadas, 18 han sido infundadas o improcedentes; se dictaron 2 Recomendaciones dirigidas al organismo estatal y 5 a las autoridades; en dos se orientó al quejoso; dos más fueron atraídas por tratarse de casos graves; en 13 casos la conclusión del citado recurso fue la confirmación de resolución definitiva, y por falta de interés del quejoso se concluyeron dos recursos.

Estos procedimientos accionados por el quejoso o agraviado, hacen que los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano sean una realidad individual y social.

4.9 LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Concluida la investigación y reunidos los elementos de convicción necesarios para probar la existencia de violaciones a derechos humanos, es emitida la Recomendación final.

El artículo 133 del reglamento interno de la Comisión Nacional determina su contenido:

1. Descripción de los hechos violatorios de derechos humanos.
2. Enumeración de las evidencias que demuestran dicha violación.
3. Descripción de la situación jurídica generada por esa violación y del contexto en el que los hechos se presentaron.
4. Observaciones, pruebas y razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en los que se soporta la resolución.
5. Las Recomendaciones específicas que son las acciones que se solicitan a la autoridad sean llevadas a cabo para efecto de reparar la violación a los derechos humanos y sancionar a los responsables.

Uno de los aspectos que más se han comentado, es el carácter no obligatorio de las

recomendaciones, señalado por el artículo 46 de la Ley de la Comisión Nacional que dice "La Recomendación será pública y autónoma; no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuáles se dirigirá y, en consecuencia, no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efectos las resoluciones o actos contra los cuáles se hubiese presentado la queja o denuncia".

Hay quienes objetan el valor de dichas recomendaciones, pues argumentan que la falta de potestad de las mismas constituye un gran obstáculo para su eficiencia y que por lo tanto deberían revestir coercibilidad.

Definitivamente esto no es posible, pues estaríamos hablando de un tribunal supliendo al poder judicial, además de que se atentaría contra la independencia y capacidad del mismo, y esto no es de ninguna manera la finalidad de un ombudsman.

La fuerza de las recomendaciones es fundamentalmente moral, y su incumplimiento será causa de un señalamiento en los informes periódicos y públicos del organismo, lo cuál implica un elevado costo político y social para la autoridad infractora, pues si ya es negativo el que se le señale como violadora de derechos humanos, más aún lo será el que se niegue a corregir esa situación.

Aún cuando no obligan las Recomendaciones, el hecho de que el titular de la Comisión Nacional es designado por el Presidente de la República y por lo tanto depende indirectamente de este, ejerce una cierta presión por lo que podemos decir que, paradójicamente, la fuerza de las recomendaciones reside precisamente en que éstas carecen de potestad coercitiva.

La autoridad o servidor público a quien se dirija una recomendación, dispone de 15 días hábiles para responder si la acepta o no. En caso negativo, así se hace del conocimiento de la opinión pública; en caso afirmativo contará con 15 días más a partir del vencimiento del término del que tenía para responder sobre la aceptación, a fin de enviar las pruebas de que la recomendación ha sido cumplida. La no contestación implica que no fue aceptada.

A efecto de procurar una mayor protección, se le da un seguimiento a las recomendaciones para verificar su cumplimiento total.

Hasta el 29 de octubre de 1993, la Comisión Nacional ha emitido 659 recomendaciones dirigidas a 739 autoridades.

El seguimiento que se les ha dado es el siguiente:

Recomendaciones emitidas	659
Recomendaciones no aceptadas	13
Recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento total	307
Recomendaciones aceptadas con pruebas de cumplimiento parcial	326
Recomendaciones aceptadas sin pruebas de cumplimiento	5
Recomendaciones aceptadas con cumplimiento insatisfactorio	2
Recomendaciones en tiempo de ser contestadas	22
Recomendaciones aceptadas en tiempo de presentar pruebas de cumplimiento	2
Recomendaciones con término vencido para ser contestadas	2.(92)

Tenemos así que de las 659 recomendaciones expedidas, las cumplidas en forma total o parcial son 633, o sea, un 96%, incluimos las recomendaciones parcialmente cumplidas pues creemos que el primer paso, el que la autoridad asuma su responsabilidad y adopte las medidas conducentes, se ha dado; sin embargo, la Comisión Nacional debe implementar medidas para lograr el total cumplimiento de las recomendaciones.

Por otro lado, han sido solamente 13 las recomendaciones no aceptadas, pues existen aún quienes desconocen la competencia de la Comisión Nacional, por motivos por demás inadmisibles.

En el informe anual son identificadas las autoridades morosas e incumplidas que todavía no comprenden la causa de los derechos humanos y para quienes recibir una recomendación significa sufrir un agravio. La recomendación es un instrumento para que se actualice la justicia y se vigore el respeto a los derechos humanos.

La autoridad o servidor público que haya aceptado una recomendación, asume el compromiso de dar a ella su total cumplimiento, por lo que si no presenta las pruebas se da lugar a que se interprete como no aceptada.

En contra de las recomendaciones, acuerdos o resoluciones definitivas de la Comisión

Nacional, no procederá ningún recurso (art.47 Ley de la CNDH)

Debemos precisar que, en virtud de emanar de un órgano de la naturaleza de un ombudsman, dichas recomendaciones no pueden anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuáles se presenta la queja, así como tampoco pueden imponer sanciones, sino que solicitarán la práctica de investigaciones a fin de determinar la responsabilidad del servidor público infractor y en su caso, el órgano correspondiente aplica la medida procedente.

4.9.1 Clasificación de las Recomendaciones.

Podemos clasificar las recomendaciones desde dos puntos de vista:

a) En razón de la autoridad o servidor público a quien se dirijan.

b) Por razón de la materia. Tenemos que las recomendaciones dictadas se refieren sobre todo a asuntos penales, destacando las cuestiones penitenciarias. De las 659 recomendaciones expedidas desde la creación de la Comisión Nacional hasta el 29 de octubre de 1993, 224 tratan de asuntos penitenciarios, seguidos por :

-Deficiencias en la integración de la averiguación previa.	117
-Aprehensiones o detenciones ilegales	61
-Hechos de tortura	51
-Incumplimiento de órdenes de aprehensión	50.(93)

De acuerdo a los datos anteriores, la mayoría de las recomendaciones tratan de violaciones a los derechos humanos cometidos en las prisiones; esto justifica que corresponda exclusivamente a la Tercera Visitaduría General el conocer dichos casos solamente, dejando a la Primera y Segunda Visitadurías Generales, la tramitación de las demás quejas.

Sin embargo, como podemos apreciar, un mayor número se refiere a casos penales en etapa de averiguación previa, como las deficiencias en la integración de la misma y otros hechos violatorios de derechos humanos cometidos por agentes judiciales.

Consideramos entonces , que en virtud de esta situación, los visitadores adjuntos deberían ser

facultados para realizar inspecciones en las agencias del Ministerio Público, a fin de verificar que la averiguación previa se integre adecuadamente y dentro de los términos establecidos; así mismo, para solicitar informes de la situación de los detenidos, con objeto de que las aprehensiones se realicen conforme a estricto derecho y en general constatar el estado físico de los detenidos, pues si hubieran sido víctimas de torturas o malos tratos, se levante en el momento el acta respectiva.

Al efecto, el artículo 16 de la Ley de la Comisión Nacional, como ya lo mencionamos, otorga fé pública a los visitadores adjuntos, pero solo para certificar la veracidad de los hechos relacionados con las quejas o inconformidades, por lo que estimamos que se debería ampliar esa facultad, cuando de oficio "visiten" las delegaciones del Ministerio Público.

No olvidemos que la protección a los derechos humanos comprende tanto la defensa como la prevención de ellos, y la inspección frecuente, con los respectivos informes, va a evitar que alguna autoridad durante esa etapa viole tales derechos.

4.10 LA PUBLICIDAD DE LA ACTUACION DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

El Presidente de la Comisión Nacional debe publicar en su totalidad o en forma resumida, las recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad emitidos; así mismo tiene la obligación de enviar un informe anual tanto al Congreso de la Unión como al Titular del Ejecutivo Federal, sobre las actividades que haya realizado, en la forma más amplia posible para conocimiento de la sociedad.(artículo 15 frcc.V Ley de la CNDH)

Resulta indispensable la publicidad en la actuación de la Comisión Nacional, pues si mantuviera en secreto sus acciones muy poco o nada se lograría ya que la crítica de la opinión pública ejerce una presión determinante en el eficaz cumplimiento de las recomendaciones.

Especial mención requiere el papel de los medios masivos de comunicación que coadyuvan con la Comisión Nacional; al respecto, el Doctor Carpizo ha expresado "Como Ombudsman, los que laboramos en la Comisión Nacional realizamos el 50% del trabajo; ustedes, al informar

objetivamente y bien, hacen el otro 50 %".(94)

El informe anual incluirá una descripción del número y características de las quejas y denuncias que se hayan presentado, los efectos de la labor de conciliación; las investigaciones realizadas; las recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad que se hubiesen formulado; los resultados obtenidos, así como las estadísticas, los programas desarrollados y demás datos que se consideren convenientes.

Podrá contener también proposiciones dirigidas a las autoridades y servidores públicos competentes tanto federales como locales y municipales, para promover la expedición o modificación de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como para perfeccionar las prácticas administrativas correspondientes con el objeto de tutelar de manera más efectiva los derechos humanos de los gobernados y lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servidores públicos.

Aparte del informe anual, el Presidente de la Comisión Nacional puede presentar un informe especial, en casos que por su importancia o gravedad lo requieran, y en el cuál se expondrán los logros obtenidos, la situación de particular gravedad que se presenta, las dificultades u obstáculos que hayan surgido para el desarrollo de las funciones de la Comisión Nacional, así como el resultado de las investigaciones sobre situaciones de carácter general o sobre alguna cuestión que revista una especial trascendencia.

4.11 EL PAPEL DE LAS COMISIONES ESTATALES DE DERECHOS HUMANOS.

En el territorio nacional, la organización de la defensa de los derechos humanos, a través de organismos similares al ombudsman, además de obedecer a una clara voluntad política, fundamenta su proliferación y su aceptación por la sociedad civil en gran medida en los resultados que en tan

(94)Palabras pronunciadas durante el 2o. Informe Semestral de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. 5 de junio 1991.

corto plazo ha tenido las gestiones de la Comisión Nacional, cuyas acciones han impactado favorablemente a la opinión pública.

La adición al artículo 102 de nuestra Carta Fundamental es de gran validez, ya que además de otorgarle a la Comisión Nacional rango constitucional, establece un plazo de un año a partir de su aprobación por el Congreso de la Unión para que en todos los Estados de la República se formen órganos estatales para la protección de los derechos humanos. De esta manera, a nivel local se contará con un ombudsman, que se enfrentará con decisión a los abusos y arbitrariedades que afectan la vigencia de los derechos humanos.

Tenemos así, que al perfilar al ombudsman mexicano, no se agota su campo con la existencia de la Comisión Nacional, sino mediante la suma de ésta con las Comisiones de Derechos Humanos de los Estados; esto significa que el ombudsman mexicano no es, como en el caso de la mayoría de los países, un organismo único, sino la resultante de la conjunción de las instituciones locales y la federal.

La creación de las Comisiones Estatales vino a descongestionar a la Comisión Nacional, pues a falta de organismos similares a nivel local, ésta debía substanciar las quejas presentadas contra presuntas violaciones a los derechos humanos cometidas por autoridades o servidores públicos de las Entidades Federativas. Actualmente, las quejas presentadas a la Comisión Nacional que competen a alguna Comisión estatal, es turnada a ésta, sin admitir la instancia y notificando de ello al quejoso. (art.27 reglamento interno CNDH)

Las quejas enviadas a las Comisiones Estatales durante el período que comprende del 6 de junio de 1990 al 29 de octubre de 1993 son un total de 1718.(95)

La vinculación de la Comisión Nacional y las Estatales debe darse en dos grandes vertientes: en la primera se comprenden todas las acciones que promueven el conocimiento, la divulgación, la difusión de los derechos humanos, así como la educación y formación en la conciencia de la necesidad de su defensa; podemos resumir lo anterior diciendo que esta vertiente nos debe llevar a la

(95) Cuarenta meses en cifras.cit.p.17

consecución de una cultura de respeto a los derechos humanos.

Este aspecto de la vinculación reviste especial importancia, pero hay que reconocer que los beneficios serán a largo plazo. Si bien es cierto que no se puede negar la imperiosa necesidad de continuar actuando en los programas de quejas, a fin de dar respuesta actual, pronta y eficaz a los reclamos de justicia que los individuos o grupos plantean, no debemos pasar por alto la urgencia de realizar las acciones de prevención contra violaciones a los derechos humanos que aún no se ejecutan.

La segunda vertiente comprende la relación jurídico-formal que se ha de desarrollar, inevitablemente, a partir del hecho de que la Comisión Nacional quedó facultada por la Constitución y su ley, para conocer de las inconformidades respecto de la actuación u omisiones de los órganos locales, mediante los recursos de queja e impugnación ya mencionados.

La Comisión Nacional y las Estatales deben de implementar una política permanente de coordinación y colaboración en la promoción y defensa de los derechos humanos, entre ellas mismas y junto con entidades similares que las lleve a eficientar los mecanismos adecuados para el cumplimiento de sus fines.

Así mismo, los organismos locales deben de impulsar la promoción e información para formar una cultura sobre estos derechos, auxiliados por las instituciones educativas del país y de los medios de comunicación masiva, para garantizar el respeto a la dignidad, libertad, justicia y equidad entre los hombres.

Sería conveniente también que se institucionalice la realización anual de congresos en donde participen las Comisiones Estatales y la Nacional, para que se den a conocer las experiencias obtenidas en la protección y defensa de los derechos humanos, con el propósito de innovar los mecanismos que los preserven.

En enero de 1993 venció el plazo para que las legislaturas de los Estados establecieran los organismos de tutela de los derechos humanos; para su creación se debió observar escrupulosamente los lineamientos contemplados en el artículo 102 apartado B constitucional, pues si alguna ley local, en el momento de crear a la Comisión de la entidad restringe o amplía la competencia prevista por la

Constitución, esa ley sería consecuentemente inconstitucional, lo cuál sería muy grave.

Cabe destacar, que dichos organismos deben revestir las características del ombudsman nacional en las que radica su éxito: la sencillez y rapidez de sus trámites, su carácter de apolítico y apartidista, y que sus recomendaciones sean públicas, autónomas y no vinculatorias.

Otro aspecto importante es que la ley de cada entidad federativa debe garantizar la autonomía, imparcialidad y suficiencia de recursos económicos de su Comisión respectiva, así mismo es esencial que no tengan la representación de los gobiernos locales, pues su actuación debe ser libre de cualquier influencia política.

Sin embargo, es necesario que las Comisiones locales de derechos humanos no tengan el monopolio en la promoción, defensa y difusión de tales derechos, y respeten a los organismos no gubernamentales y a las personas físicas que, en ejercicio de sus derechos constitucionales y sin necesidad de reconocimiento por parte del gobierno, realicen esas actividades. De hecho, la actuación de los órganos independientes y de los estatales se complementa y dirige a un mismo objetivo, la causa de los derechos humanos.

Las Comisiones estatales auxilian en forma determinante a la Comisión Nacional, dado que pueden establecer un contacto más directo con las autoridades de sus respectivos estados, ejerciendo por lo tanto, una mayor vigilancia sobre ellas, además de que resulta más fácil para los ciudadanos acudir a presentar su queja ante la instancia local, que ante la Comisión Nacional.

Es preciso señalar que antes de la reforma al artículo 102 constitucional, varios Estados ya contaban con Comisiones o Procuradurías de defensa de los derechos humanos, algunas de estas incluso, fueron creadas antes de la Comisión Nacional. Si bien en espíritu e intención buscaban lo mismo, era menester elevarlas a rango constitucional para garantizar su permanencia.

La constitucionalización de las Comisiones Estatales de derechos humanos, constituye un voto a favor del federalismo mexicano, pues en lugar de establecer un sólo órgano nacional, se legisló para que sean las Comisiones locales las que en primera instancia conozcan de las quejas sobre presuntas violaciones a los derechos humanos, procurando así que la mayoría de las denuncias se resuelvan localmente.

Tenemos así, que del citado precepto se desprende que a la Comisión Nacional compete principalmente conocer en primera instancia las presuntas violaciones en que haya intervenido un servidor público federal, y en segunda instancia las recomendaciones, acuerdos u omisiones de las Comisiones Estatales.

El compromiso de las Comisiones Estatales es el de fortalecer sus funciones para así ganarse la credibilidad y confianza de los ciudadanos, pues todavía existe escepticismo respecto a la imparcialidad y eficacia de algunas comisiones, pues se vive la misma situación que se dió cuando la Comisión Nacional fué creada.

Sólo el trabajo y la efectividad pueden ganar la confianza de la sociedad hacia los organismos de defensa de los derechos humanos. Los resultados, la honestidad y la transparencia eliminarán todo escepticismo hacia su función.

4.12 LA IMPORTANCIA DE LA EDUCACION Y LA DIVULGACION DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO

La Comisión Nacional y las Comisiones estatales tienen como finalidad principal acabar con la impunidad y lograr que se fortalezca el estado de derecho, protegiendo las prerrogativas de las personas, por esto, además de las acciones de recepción e investigación de las quejas, debemos agregar otros medios preventivos, como la capacitación y la difusión de los derechos humanos que caracterice a nuestra convivencia social.

Resulta indispensable que se lleve a cabo una amplia labor para abarcar tanto a los servidores públicos como a la comunidad en general, pues la causa de los derechos humanos no es exclusiva de un determinado sector, sino que requiere la participación activa de todos.

En México, los derechos humanos cuentan con una tradición jurídica que se ha plasmado en nuestras Constituciones. La Carta Magna vigente, de 1917, incluyó los derechos sociales que han logrado un perfecto equilibrio entre la libertad humana y la seguridad personal, familiar y social.

No obstante, hemos dicho varias veces que no basta con plasmarlos en la ley; es necesario

cumplirlo en la práctica, esto es sin duda, la lucha principal de los mexicanos: hacer que en los hechos y en todos los ámbitos se hagan realidad los preceptos constitucionales.

La función de los organismos protectores de los derechos humanos es ser la voz de la sociedad y el instrumento jurídico al alcance de todos para llevar a cabo la política de defensa de esos derechos.

El artículo 6o. de la Ley de la Comisión Nacional señala dentro de sus atribuciones, la de promover el estudio, la enseñanza y la divulgación de los derechos humanos tanto en el ámbito nacional como en el internacional; elaborar y ejecutar programas preventivos en la materia; formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento, dentro del territorio nacional, de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos. (fracciones VII, IX, XI, y XIII)

Lo anterior viene a reforzar la teoría de que la Comisión Nacional complementa y enriquece el marco jurídico mexicano, pues su actuación se extiende a la tarea de difundir, educar y promover con efectividad el conocimiento y respeto a los derechos humanos.

Como afirma el Doctor Carpizo: "Una buena parte del futuro de los derechos humanos se encuentra en el conocimiento, la educación y la cultura sobre ellos. De esto no cabe duda y, por lo tanto, hay que instrumentar campañas para mejorar la educación sobre los derechos humanos... en este aspecto todo lo que se realice será muy útil. Más difusión, más comprensión de qué son y cómo se les protege". (96)

La Comisión Nacional ha contribuido con un programa en colaboración con la Secretaría de Educación Pública sobre el libro de texto gratuito, pues se desea aportar para hacer del sistema educativo nacional una estructura que permita proyectar hacia el futuro una mayor vigencia de los derechos humanos.

Así mismo, hay que reconocer que primeramente se debe concientizar y capacitar a los

(96) Discurso pronunciado durante la instalación de la CNDH el 6 de junio de 1990.

diversos sectores de las autoridades públicas, federales, estatales y municipales, como cuerpos policiales, militares, presidentes municipales, ministerios públicos, personal penitenciario, y todos aquéllos que tengan por función prestar un servicio a la ciudadanía, pues tomemos en cuenta que educando también se defiende.

La difusión de los Derechos Humanos debe llegar también a grupos como las personas privadas de su libertad, los minusválidos, los ancianos, los niños, etc., por estar propensos a sufrir violaciones a sus derechos humanos por lo que es preciso hacer de su conocimiento cuáles son sus derechos esenciales.

Mención especial requiere la capacitación dirigida a grupos indígenas. Recordemos la modificación al artículo 4o- de nuestra Constitución que dispone "La Nación Mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado". Esto es, que no debe haber discriminación ni injusticia; que la legalidad se cumpla, tomando en cuenta desde luego las circunstancias especiales como los dialectos y el hecho de que muchas veces las comunidades étnicas están establecidas a una gran distancia. Ahí es donde radica el reto, en que la educación y la cultura de los derechos humanos llegue a todos los rincones del país. Así lo determina nuestra Constitución y así debe ser, a todos se les aplica la ley, a todos los protege la ley.

Para cumplir eficazmente con su función, la Comisión Nacional debe establecer vínculos de colaboración con instituciones públicas y organismos de la sociedad civil, incluyendo por supuesto a los organismos no gubernamentales de defensa de los derechos humanos, de igual manera que las Comisiones Estatales.

Para que la Comisión Nacional se arraige aún más en la sociedad mexicana, es indispensable que infunda en los servidores públicos el espíritu de servicio y apego a la ley para así erradicar los abusos y la corrupción. Aunado a ello, la información técnica y legal es fundamental para que sean los principales garantes de los derechos humanos.

Ahora bien, no sólo se trata de defender los derechos humanos cuando hayan sido violados,

sino que se requiere que tanto las autoridades como la ciudadanía los reconozcan, es decir que exista en ellos un conocimiento básico sobre estos derechos y cómo hacerlos valer.

Por lo anterior, es importante que la sociedad sepa de las funciones y procedimientos que corresponden a la Comisión Nacional y a cada una de las Comisiones Estatales en sus respectivos ámbitos de competencia.

La Comisión Nacional se enfrenta actualmente, al problema de la gran cantidad de quejas que son presentadas y que no son de su competencia; como ya lo comentamos, las quejas en las que se ha declarado incompetente hasta el 29 de octubre de 1993 son de 5,580. Esta situación origina una acumulación de trabajo que puede repercutir en la rapidez de los procedimientos respectivos cuando la queja sí procede; por consiguiente, al conocer los individuos las funciones de la Comisión Nacional, no van a interponer quejas infundadas o que no correspondan a esa instancia, lo cuál va a significar una agilización de la tramitación correspondiente.

Finalmente, tenemos que recalcar que la eficaz tutela de los derechos humanos en México es una tarea de todos nosotros; uno de los lineamientos de acción de la Comisión Nacional es precisamente, impulsar la unión de la sociedad bajo un contexto general de respeto hacia los derechos humanos que consagra la Constitución.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

PRIMERA. Los Derechos Humanos son principios universales, inmutables e inherentes al ser humano por su propia naturaleza y por lo tanto, anteriores a toda norma positiva.

Las Garantías Individuales son los derechos humanos consignados en la Ley Suprema y por lo tanto constituyen valores individualizados y concretos.

SEGUNDA. La simple elevación de los derechos humanos al rango de preceptos constitucionales no es suficiente para asegurar su eficacia; la verdadera garantía de los derechos esenciales del hombre consiste en su protección procesal y legal.

TERCERA. El Ombudsman o representante del pueblo, surge como una consecuencia a un fenómeno común en todo el mundo: la falta de sensibilidad de los servidores públicos en su trato hacia el ciudadano, la demora en la impartición de justicia, el trato negligente y arbitrario así como la irresponsabilidad con que actúan los depositarios del poder público.

CUARTA. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como las Comisiones Estatales no sustituyen de ninguna manera a los tradicionales órganos judiciales de defensa de los derechos humanos, su estricta función es la de coadyuvar con ellos como un instrumento más para la protección de las garantías individuales, pero con procedimientos más ágiles, sencillos y económicos para dinamizar la administración de justicia .

QUINTA. La constitucionalización de la Comisión Nacional y de las Estatales es trascendental, pues asegura su permanencia, independencia y autonomía.

SEXTA. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, tiene también una función preventiva, ya que sus Recomendaciones ejercen una influencia concientizadora para las autoridades y para la sociedad, pues educar es una forma de prevenir.

SEPTIMA. En la medida en que la sociedad conozca sus derechos, así como los instrumentos establecidos para su preservación y la forma de ejercitarlos, se logrará la plena vigencia de las garantías individuales.

OCTAVA. Una efectiva educación y mayor difusión sobre derechos humanos a través de los medios masivos de comunicación constituyen elementos indispensables para el eficaz ejercicio

de las garantías individuales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

NOVENA. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, junto con las Comisiones Locales, ponen de manifiesto el interés y la preocupación del Estado Mexicano por salvaguardar los derechos esenciales de los mexicanos y extranjeros, objetivo que ha sido cumplido en gran parte y cuya perspectiva presenta un muy alentador panorama.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1988
- ALVAREZ, Rosa María. Legislación Estatal en Materia de Defensa de los Derechos Humanos. CNDH. México 1991.
- ANTOLOGIA DE CLASICOS MEXICANOS DE LOS DERECHOS HUMANOS. CNDH. México 1993.
- BIDART CAMPOS, Germán. Teoría General de los Derechos Humanos. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1989.
- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa. México 1992.
- CARPIZO, Jorge.
_____ Derechos Humanos y Ombudsman. CNDH-Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1993.
- _____ La Constitución Mexicana de 1917. Editorial Porrúa. México 1990
- CARPIZO, Jorge y MADRAZO, Jorge. Derecho Constitucional. UNAM. México 1991.
- DÍAZ MULLER, Luis. Manual de Derechos Humanos. CNDH. México 1991.
- DUBLAN, Manuel y LOZANO, José María. Legislación Mexicana o Colección Completa de las Disposiciones Legislativas expedidas desde la Independencia de la República. Edición Oficial. México 1876.
- FIX ZAMUDIO, Héctor.
_____ Latinoamérica: Constitución, Proceso y Derechos Humanos. Editorial Porrúa. México 1988
- _____ Protección Jurídica de los Derechos Humanos. CNDH. México 1991.
- FLORIS MARGADANT, Guillermo. Panorama de la Historia Universal del Derecho. Editorial Porrúa. México 1988.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Los Derechos Humanos y el Derecho Penal. Editorial Porrúa. México 1988.
- GETTEL, Raymond G. Historia de las Ideas Políticas. Editora Nacional. México 1959.
- GRIMBERG, Carl. Revoluciones y Luchas Nacionales. Editora Daimon. México 1983.
- LANZ DURET, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial CECSA. México 1982.
- LEFEBVRE, Georges. La Revolución Francesa y el Imperio. Fondo de Cultura Económica. México 1982.
- MACIAS, Anna. Génesis del Gobierno Constitucional en México. SEP. México 1973.
- MAIORANO, Jorge. El Ombudsman, Defensor del Pueblo y de las Instituciones Republicanas. Editorial Macchi. Argentina 1987.

-MELGAREJO VIVANCO, José Luis. La Constitución Federal de 1824. Ediciones conmemorativas del sesquicentenario de la Constitución Política Local de 1825. México 1975.

-MEXICO HACIA EL SIGLO XXI. Seminario de Estudios Nacionales. Universidad Autónoma Metropolitana. México 1988.

-PEREZ LUÑO, Antonio. El Fundamento de los Derechos Humanos. Editorial Debate. España 1989.

-PORRUA PEREZ, Francisco. Teoría del Estado. Editorial Porrúa. México 1987.

-RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Jesús. Estudios sobre Derechos Humanos. CNDH. México 1990.

-SILVA HERZOG, Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana. Fondo de Cultura Económica. México 1965.

-TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Editorial Porrúa. México 1980.

-TERAN, Juan Manuel. Filosofía del Derecho. Editorial Porrúa. México 1989.

ORDENAMIENTOS JURIDICOS CONSULTADOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Federal del Consumidor.

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

OTRAS PUBLICACIONES CONSULTADAS

-Cuarenta Meses en Cifras. CNDH. México 1993.

-Diccionario Enciclopédico Quillet. Editorial Argentina Aristides Quillet. Argentina 1971.

-Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. Editorial Porrúa. México 1992.

-Documentos y Testimonios de Cinco Siglos. CNDH. México 1991

-Enciclopedia Jurídica OMEBA. Editorial Driskill. Argentina 1984

-Revista Mexicana de Justicia. PGR-Instituto Nacional de Ciencias Penales. v.4 núm.1
enero-marzo 1986.