

603  
Zj



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

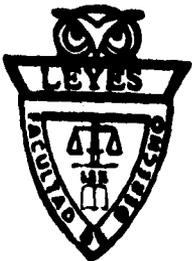
---

**FACULTAD DE DERECHO**

**LA PROTECCION Y DEFENSA DE LOS  
DERECHOS HUMANOS EN MEXICO**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A,  
MARIA DE LA LUZ SANTILLAN BELMONT**



**MEXICO, D.F.**

**CD. UNIVERSITARIA, 1996**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

OF.SCA/063/96.

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

La compañera SANTILLAN BELMONT MARIA DE LA LUZ inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "LA PROTECCION Y DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO" bajo la dirección del Lic. Felipe Rosas Martínez para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Licenciado Rosas Martínez en oficio de fecha 12 de enero de 1996 me manifiesta haber aprobado y revisado respectivamente la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la citada compañera.

A T E N T A M E N T E.  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D.F., febrero 28 de 1996.

  
DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.  
DIRECTOR DEL SEMINARIO

DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

FVT/pao.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

Facultad de Derecho  
Seminario de Derecho  
Constitucional y de Amparo.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
Director del Seminario de  
Derecho Constitucional y  
Amparo.

Distinguido Maestro:

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido y revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "LA PROTECCION Y DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO" elaborada por la alumna SANTILLAN BELMONT MARIA DE LA LUZ, la cual denota en mi opinión una investigación exhaustiva, y en consecuencia el trabajo de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente reglamento de Exámenes Profesionales.

Aprovecho la ocasión para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

A t e n t a m e n t e.  
"Por mi raza hablará el espíritu"  
Cd. Universitaria, D.F., enero 12 de 1996.

*Felipe Rosas Martínez*  
Lic. Felipe Rosas Martínez.  
Profesor Adscrito al Seminario de  
Derecho Constitucional y Amparo.

**DEDICO LA PRESENTE TESIS:**

**A MI PATRIA  
A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.  
A LA FACULTAD DE DERECHO.  
ORGULLO DE MEXICO Y DE TODOS LOS MEXICANOS.**

**A MI SEÑORA MADRE ELIGIA SANTILLAN BELMONT,  
POR LA CONFIANZA, APOYO, GENEROSIDAD, CARINO -  
QUE ME HA TENIDO DURANTE TODA MI VIDA.**

**A MIS HERMANOS:  
LETICIA, MIGUEL, SANDRA, MA. EUGENIA,  
EDUARDO, FERNANDO.  
QUIENES CON SU RESPALDO APOYO Y  
COMPRESION, ME AYUDARON A LOGRAR  
ESTA META.**

A MIS HIJOS HUGO Y ALDO.  
CON CARINO Y AMOR QUIENES SON EL MOTIVO  
QUE LEVANTARAN MIS ESFUERZOS PARA LOGRAR  
LA META QUE AHORA LES OFREZCO.

A MI ESPOSO FERMIN.  
CON CARINO POR LOS MOMENTOS GRATOS  
DE ALEGRIA QUE ME HA BRINDADO.

A TODOS MIS SOBRINOS.  
CON CARINO, ESPERANDO QUE ALGUN DIA  
LOGREN SUS METAS.

A MIS AMIGAS.  
LAURA, DULCE, HAYDEE, MA. DEL CARMEN, ESPERANZA.  
QUIENES CON SUS ACTITUDES PALABRAS DE APOYO  
ME IMPULSARON A LA REALIZACION DEL PRESENTE  
TRABAJO.

**AL DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL  
GRACIAS POR SU ACERTADA DIRECCION, TANTO DE ALUMNOS  
COMO DEL SEMINARIO.**

**A MI ASESOR. LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ  
QUIEN CON SUS SABIOS COMENTARIOS E  
INMEJORABLES CONSEJOS, HICIERON POSIBLE  
LA REALIZACION DE ESTE TRABAJO.**

**AL SEÑOR LIC. DANIEL GONI MARQUEZ,  
PROFESIONISTA DE GRAN CALIDAD HUMANA  
CON ADMIRACION Y RESPETO.**

**A MIS MAESTROS:  
POR LOS CONOCIMIENTOS QUE DESINTERESADAMENTE  
ME ENSEÑARON Y DE LO CUAL ESTARE ETERNAMENTE  
AGRADECIDA.**

**"LA PROTECCION Y DEFENSA DE LOS  
DERECHOS HUMANOS EN MEXICO"**

**Introducción**

**CAPITULO I**

**CONCEPTOS PRELIMINARES**

1.1 La persona humana.....	2
1.2 La libertad humana.....	5
1.3 Concepto de derecho humano.....	18
1.4 La justicia social.....	20

**CAPITULO II**

**LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS CONSTITUCIONES  
DE MEXICO**

2.1 La Constitución de Cádiz en México de 1812.....	32
2.2 La Constitución de 1824.....	35
2.3 La Constitución de 1836.....	37

2.4	Las Bases Orgánicas de la República Mexicana en 1843.....	39
2.5	El Acta de Reforma en 1847.....	41
	a) El Plan de Ayutla.....	42
	b) Derecho de propiedad. Voto de Don Ponciano Arriaga.....	46
2.6	La Constitución de 1857.....	48
2.7	La Constitución de 1917.....	55

### CAPITULO III

#### ANALISIS CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO

3.1	Las Garantías Individuales.....	61
	a) Conceptos y Alcances.....	62
	b) Su clasificación.....	71
3.2	Análisis del Artículo 102 apartado B.....	74
3.3	La naturaleza e integración del organismo protector de los Derechos Humanos.....	81
	a) Naturaleza jurídica.....	85
	b) Competencia.....	87
	c) Funciones.....	92
	d) Organos y atribuciones.....	93

## CAPITULO IV

### PROCEDIMIENTO PROTECTOR DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO

4.1	Presentación de la queja.....	101
4.2	Calificación de la queja.....	103
4.3	Tramitación de la queja.....	107
4.4	La Conciliación.....	109
	a) Presunta violación de los Derechos Humanos.....	109
	b) Informe de las autoridades responsables.....	111
	c) Investigación.....	112
	d) Conclusiones.....	114
4.5	Las Recomendaciones.....	117
4.6	Documentos de No Responsabilidad.....	121
4.7	Inconformidades.....	123
	a) Recurso de Queja.....	123
	b) Recurso de Impugnación.....	124
	 CONCLUSIONES.....	 128
	 BIBLIOGRAFIA.....	 134

## INTRODUCCION

A lo largo de la historia ha existido una constante preocupación por proteger al hombre contra ciertos abusos cometidos en su contra por un tercero. El hombre tiene ciertos derechos que imprescindiblemente, deben ser respetados ya que son derechos inherentes a la naturaleza humana como la dignidad, libertad, igualdad y seguridad entre los hombres. Es obligación del Estado defender, proteger y respetar tales derechos. Preocupación que existe en México, en la sociedad y en el gobierno por la protección y la defensa de los derechos humanos.

La creación de esa Comisión Nacional ha despertado, como es natural, los más diversos comentarios y expectativas, los cuales van desde el más negativo de los escepticismos hasta los más exagerados optimismos. Probablemente ninguno de esos extremos sea correcto. Hay que esperar un poco, no mucho, para ver los resultados. Es una institución nueva en nuestro país aunque tiene antecedentes desde el siglo pasado en las Procuradurías de los Pobres de don Ponciano Arriaga y, en este siglo, en las últimas dos décadas encontramos, en México, instituciones cuyas finalidades se asemejan a la recién creada Comisión Nacional.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos se enfrenta a un sinnúmero de cuestiones que debe definir a la brevedad

posible, aunque después pueda afinarlas y precisarlas: ¿Cuál es su naturaleza jurídica? ¿Qué entiende por Derechos Humanos? ¿Cuál es el ámbito de su competencia? ¿Quiénes pueden presentar una queja ante ella? ¿Cuál es el procedimiento que se deberá seguir para que la Comisión Nacional formule una recomendación? ¿Cuál es la fuerza de esa recomendación? ¿En cuánto tiempo prescribe la acción que se puede interponer? ¿Cuál es la relación de la Comisión Nacional con los órganos del gobierno y los partidos políticos? ¿Su campo de acción se circunscribe a la esfera federal o, por el contrario, abarca también a las entidades federativas?

Todas estas preguntas son atendidas por el Reglamento Interno de la Comisión, ordenamiento que ha aprobado el Consejo de la propia Comisión. Aquí se encuentra una primera e importante peculiaridad de la Comisión Nacional: es un organismo autónomo, cuyo Consejo se integra por dos funcionarios de la Comisión: su Presidente y su Secretario Técnico y por diez personalidades de la sociedad civil. Es decir, la sociedad civil integra y forma parte del órgano que define los lineamientos a los que estarán sujetas las acciones de la propia Comisión. Se persigue que la defensa y protección de los Derechos Humanos, por parte de la Comisión, no queden exclusivamente en manos de funcionarios sino también de personalidades cuyo cargo en la Comisión es honorífico y que son responsables de su actuación en la

Comisión sólo ante ellos mismos, lo cual, indudablemente, otorga independencia a la propia Comisión.

Para que la Comisión pueda funcionar y tener éxito es necesario que en su actuación tenga independencia del gobierno, de los partidos políticos y de otras organizaciones políticas y sociales. Por ello, el Presidente de la República, en su discurso en la ceremonia de instalación de la Comisión ofreció que ella operaría con independencia y con apoyo. Las recomendaciones de la Comisión sólo se pueden basar en las evidencias del respectivo expediente apreciadas en conciencia, y en nada más.

Los derechos humanos son un tema de siempre y para siempre porque implican lo más valioso que tiene el ser humano: su dignidad. Por ello la Comisión Nacional es un organismo del presente y del futuro. Espero que esta tesis sea un testimonio de como, cuando hay voluntad política, se puede avanzar en conseguir una mejor protección de los derechos humanos. En esos dos años y medio se avanzó bastante en ese sentido, desde luego lo que falta por realizar aún es mucho, avanzar más para continuar alcanzando resultados. Así debe ser la vida de las personas, de las instituciones y de los pueblos: siempre avanzar, siempre progresar, siempre superar problemas, siempre luchar para perfeccionarse y una de las prioridades necesariamente tiene que ser una mejor protección y defensa de los derechos humanos.

Vaya pues nuestro mejor deseo en la presente tesis, para que la justicia en México no sea sólo un privilegio de gente importante, sino que verdaderamente sea imparcial y respete los derechos humanos y garantías individuales del gobernado, para así poder decir que efectivamente vivimos en un Estado de derecho.

## CAPITULO I

### CONCEPTOS PRELIMINARES

El capítulo que a continuación pretendo explicar, tiene como propósito el de explicar al lector sobre algunos conceptos que estaremos constantemente mencionando en el presente trabajo.

Si analizamos sin ningún perjuicio ideológico los actos, las aspiraciones, las inquietudes, las tendencias y, en general, la vida del hombre, podemos observar claramente que todo ello gira alrededor de un solo fin, de un solo propósito tan constante como insaciable: superarse a sí mismo, obtener una perenne satisfacción subjetiva que pueda brindarle la felicidad anhelada. Si se toma en consideración esta teleología, inherente a la naturaleza humana, se puede explicar y hasta justificar cualquier actividad del hombre, quien en cada caso concreto, pretende conseguirla mediante la realización de los fines específicos que se ha propuesto y que se determinan, particularmente, de acuerdo con una vasta serie de causas concurrentes que sería largo mencionar.

De esta manera, podemos decir, sin salirnos de la normalidad, que los seres humanos, por más diversos que

parezcan sus caracteres y sus temperamentos, por más disímiles sus fines particulares, por más contrarias sus actitudes, coinciden en un punto fundamental: en una genérica aspiración de obtener su felicidad, que se traduce en una situación subjetiva consciente de bienestar duradero, que no es otra cosa que una satisfacción íntima permanente. Así, para el egoísta, la felicidad estribará en procurarse a sí mismo los mayores beneficios posibles, aun en perjuicio de sus semejantes; para el altruista, para el filántropo, en cambio, la felicidad que se revela, repetimos, genérica y formalmente como una satisfacción vital subjetiva de carácter durable, consistía en hacer el bien a sus congéneres, a su pueblo, a la sociedad de que forma parte.

Por lo anteriormente expuesto, puedo resumir diciendo que es necesario que al ser humano se le proporcionen, concedan y reconozcan las garantías individuales que son las instituciones y procedimientos mediante los cuales la Constitución de un país asegura el disfrute pacífico y respeto a los derechos que en ella se consagran. Los Derechos humanos, los podemos definir como el conjunto de facultades otorgadas o reconocidas por las normas del derecho objetivo y que son innatas en el ser humano, tales como la vida, la libertad, la salud, educación y otros.

## 1.2 La Persona Humana

La circunstancia de que todo ser humano tenga o deba tener una teleología axiológica, el hecho de que el sujeto

encause su actividad externa e interna hacia la obtención concreta de un valor o hacia su realización particular, ha provocado la consideración de la personalidad humana en su sentido filosófico, esto es, ha suscitado la concepción del hombre como persona.

"Recaséns Siches ha dicho que el hombre es persona en cuanto que tiende a conseguir un valor, a objetivarlo en actos y sucesos concretos e individuales, por lo que de esta manera, el concepto de personalidad resulta de la relación entre el hombre como ser real y biológico y su propia teleología axiológica, esto es, del vínculo finalista que el ser humano, como tal, entable con el reino o esfera valorativa es decir, el criterio para determinar la personalidad es el constituir una instancia individual de valores, el ser la persona misma una concreta estructura de valor, agregando: El hombre es algo real, participante de las leyes de la realidad; pero al mismo tiempo es distinto de todos los demás seres reales, pues tiene una conexión metafísica con el mundo de los valores, está en comunicación con su idealidad".(1)

Como lo hace notar el mismo autor, "en Kant el concepto de persona surge a la luz de una idea ética. Esto es, la

---

(1) CASTRO, Juventino. Lecciones de Garantías y Amparo. 10a. edición. Cárdenas editor. México. 1993. p. 215

persona se define no atendiendo sólo a la especial dimensión de su ser (verbigracia, la racionalidad, la individualidad, la identidad, etc.), sino descubriendo en ella la proyección de otro mundo distinto al de la realidad, subrayando que persona es aquél ente que tiene un fin propio que cumplir por propia determinación, aquél que tiene su fin en sí mismo y que cabalmente por eso, posee dignidad, a diferencia de todos los demás, de las cosas, que tienen su fin fuera de sí, que sirven como mero medio a fines ajenos y que, por tanto, tienen precio".(2)

Comentando el pensamiento de Jacques Maritain, Recaséns Siches añade: "Cuando decimos que el hombre es persona, con esto significamos que no es solamente un pedazo de material, un elemento individual en la naturaleza, como un átomo, una espiga de trigo, una mosca o un elefante. Ciertamente que el hombre es un animal y un individuo; pero no como los demás. El hombre es un individuo que se caracteriza por la inteligencia y la voluntad. No existe sólo de un modo biológico, antes bien, hay en él una existencia más rica y más elevada; superexiste igualmente en conocimiento y en amor".(3)

En otras palabras, puedo decir que la persona humana, es aquel ser dotado de inteligencia y raciosinio que

(2) Ibidem. p. 216

(3) RECASENS SICHES, Luis. Introducción al Estudio del Derecho. 7a. edición. Porrúa. México. 1993 p. 170

distingue al hombre de los otros animales y sobre todo el derecho positivo le reconoce deberes y prerrogativas.

## 1.2 La Libertad Humana

La palabra libertad es una de las que mayor complejidad presenta en cuanto a su definición, porque se usa para fines muy diversos; y porque también su significación ha variado, en tal forma, que presenta diversos matices según la materia o el tema al que esta palabra se refiere.

La palabra libertad indica, en una acepción, ausencia de trabas, e impedimentos para que el hombre pueda vivir en sociedad, conforme a derecho, lo mismo cuando un reo ha salido de la cárcel o un pájaro escapa de su jaula. En estos casos, la palabra libertad se refiere a los movimientos posibles de una persona, un animal o un objeto, siempre y cuando sean capaces de tener dicha libertad; porque si se trata de un paráltico o de una piedra, no tendría caso hablar de libertad, ya que éstos son incapaces de poderla experimentar. En otras palabras se priva de la libertad al que la tiene y puede readquirirla.

La carencia de ocupaciones, la extinción de una pena, también originan el uso del término libertad. El maestro Eduardo García Maynez dice "que en este sentido podemos

hablar de la vida libre del vagabundo o decir que un semejante se ha liberado de un gran dolor.

También se usa como sinónimo de libertinaje o indecencia. Por ejemplo, cuando se dice que una mujer es libre, porque lleva una conducta contraria a las exigencias del decoro.

En la terminología filosófica y jurídica, también la palabra libertad se usa de distintos modos; y por eso sostiene García Maynes, "que conviene desde luego distinguir la libertad como atributo de la voluntad del hombre, de la libertad como derecho. Que la primera se concibe como poder o como facultad natural de autodeterminación".(4)

El concepto de libre albedrío, es un problema grave que ha asumido diversas formas y ha sido resuelto de modos diversos. Por eso sería prolijo enfrascarnos en esta cuestión. Se trata únicamente de distinguir la libertad del querer, como hecho; de la libertad jurídica, que es la facultad derivada de la norma.

"El mismo autor que seguimos, indica que no se nos oculta que el término facultad es ambiguo y que normalmente se emplea para designar diversas aptitudes y

---

(4) GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 22a. edición. Porrúa. México. 1994. p. 78

predisposiciones naturales, que nada tienen que ver con el derecho de libertad. Es cuando se habla de la aptitud o atributo de una persona para hacer algo; se dice, por ejemplo, que es un virtuoso del violín".(5)

La libertad jurídica no es poder, ni es capacidad derivada de la naturaleza; la libertad jurídica es derecho, es autorización, es decir se permite la libertad no la ingobernabilidad, que significa libertinaje porque estar autorizado significa tener el derecho de realizar u omitir ciertos actos.

Frente a la libertad jurídica que normativamente está limitada, se coloca la libertad absoluta de la naturaleza, por ello se dice que el derecho resulta un grillete, porque limita la libertad absoluta y el Estado que obliga a circunscribirse dentro del límite impuesto, aparece como un mal frente al pensamiento anarquista.

La teoría contractualista y la teoría del reconocimiento, al referirse al origen de la comunidad política, sostienen que la validez del orden jurídico se debe a la voluntad de los particulares, quienes limitando su propia esfera de libertad, sacrifican una parte de la libertad absoluta que les da la naturaleza para poder convivir con sus semejantes. Este sacrificio como se hace de acuerdo, en forma contractual, se llama contractualismo.

---

(5) Ibidem. p. 216

El Maestro Eduardo García Maynez, al referirse a la definición del derecho de libertad, expresa:

"Recaséns Siches al hacer el análisis de las relaciones existentes entre deber jurídico y derecho subjetivo pudimos percatarnos de que las facultades que no se fundan en un deber del titular constituyen sólo una especie dentro de un género y que al lado de ellos, existe la categoría de las de ejercicio obligatorio. Como el derecho subjetivo es una facultad normativa de acción o de omisión, nada impide aceptar que su ejercicio sea en ciertos casos potestativo, obligatorio en otros. Tan lícito es hacer lo que se debe, como ejecutar u omitir lo que, estando permitido, no se encuentra jurídicamente prescrito".(6)

En cuanto derecho dependiente, el del obligado se basa siempre en un deber. La relación entre éste y el derecho de cumplirlo es de las que los lógicos llaman de fundamentación. Trátase de una relación unilateral de dependencia, en que el deber jurídico es fundante del derecho al cumplimiento, y éste aparece fundado en aquél. El vínculo es unilateral, porque la existencia del derecho está condicionada por la del deber, mas no a la inversa.

La facultad de que hablamos no requiere una consagración expresa, pues cada vez que la ley impone un

(6) RECASENS SICHES, Luis. Op. cit. p. 191

deber a un sujeto, implícitamente lo autoriza a hacer lo que le manda. Poco importa que el legislador tenga o no conciencia de tal hecho, pues la facultad en cuestión existe siempre, como manifestación ineludible del deber jurídico. La norma bilateral no puede prohibir y ordenar a la vez un mismo acto, de donde se sigue que el deber por ella impuesto condiciona la existencia del derecho al cumplimiento. La ejecución de lo jurídicamente obligatorio no puede ser ilícita o, lo que es igual, siempre se permite. A esto, y no a otra cosa, se reduce el criterio de que todo el mundo tiene el derecho de cumplir sus propios deberes.

Declarar que un acto está permitido equivale a sostener que puede ejecutarse en ejercicio de un derecho. La relación entre el deber fundante y la facultad fundada no depende de la voluntad de los órganos legislativos, sino de conexiones esenciales de carácter formal entre deber y derecho. Sea cual fuere el contenido de las normas que integran cada sistema, los deberes establecidos por ellas son en todo caso, por necesidad lógica esencial, fundantes del derecho al cumplimiento. Así es, y no puede ser de otra suerte, porque la conexión entre el deber fundante y el derecho de cumplirlo tiene carácter apriorístico. El legislador no podría destruir tal conexión, aunque quisiera, como no puede impedir que los ángulos de un triángulo sumen 180 grados, o que la distancia mínima entre dos puntos sea la línea recta.

Es decir, el hombre para que pueda vivir de manera pacífica y ordenada, es necesario que éste se apegue de manera real a lo que regulan las leyes del país en el que se habita, es decir, todo lo legislativo debe estar fundado de manera precisa para su cumplimiento.

Sujeto activo de aquella es la persona a quien se permite exigir del obligado el cumplimiento de su deber; sujeto pasivo, el mismo obligado. La fundada tiene en cambio como sujeto activo a éste último, en su carácter de titular del derecho a la observancia de su propia obligación, y como sujetos pasivos a las demás personas, a quienes se impone el deber de respetar el ejercicio de tal derecho.

Mientras el deber correlativo del derecho del obligado es en todo caso una obligación universal de respeto, el fundante corresponde a uno o varios sujetos (nunca a todos) y puede tener contenido positivo o negativo.

En cambio el deber correlativo del derecho del obligado es, como expresa el autor citado, en todo caso una obligación universal de respeto. Expresa que el fundante corresponde a uno o varios sujetos (nunca a todos) y puede tener contenido positivo o negativo, porque en la relación fundante el obligado desempeña el papel de sujeto pasivo y en la fundada es sujeto activo. Por eso, el titular del

derecho correspondiente al deber fundante (sujeto activo de la relación en que tal deber se haya inserto) es en la fundada uno de los sujetos pasivos, lo cual significa que debe respetar el cumplimiento de la obligación fundante.

Dice García Maynáz "que si en vez de preguntarnos por las distintas especies de derecho subjetivos, retornamos al plano de los actos jurídicamente regulados, encontramos que pertenecen a una de estas tres categorías: Ordenados prohibidos o potestativos y que esta clasificación sirve de base a la definición tradicional de la libertad como derecho.

Agraga que, en sentido negativo, libertad jurídica es la facultad de hacer o de omitir aquellos actos que no están ordenados ni prohibidos. Es decir, que ese derecho se refiere siempre a la ejecución o la omisión de los actos potestativos. Por tal circunstancia el sector de lo jurídicamente potestativo comprende todas las formas de conducta que el derecho no prohíbe ni ordena. Sin embargo, el sector de lo potestativo no está exclusivamente integrado por las formas de conducta que no son objeto de una regulación expresa; y las circunstancias de que una conducta no sea materia de regulación, no la priva de su carácter potestativo, siempre y cuando no se encuentre ordenada ni

prohibida.(7)

Podemos citar al artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dispone que todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar su residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes; para demostrar que el sector de lo potestativo no está exclusivamente integrado por formas de conducta que no son objeto de una regulación expresa. Y por lo que hace a que una conducta que no es materia de regulación, no la priva de su carácter potestativo, siempre que no esté ordenada ni prohibida, debe entenderse que el orden jurídico concede en forma presunta la facultad de hacer u omitir aquellos que sus normas no ordenan ni prohíben y la prueba de que existe esa facultad presunta la encontramos en la prohibición de que ese sector de actividad libre sea atacado.

Al referirse Hans Kelsen en su Teoría General del Derecho y del Estado el acto antijurídico como conducta del individuo contra el cual se dirige la sanción, nos dice lo siguiente:

"Una definición jurídica del acto violatorio tiene que

- (7) Cit. por NORIEGA, Alfonso Jr. La naturaleza de las Garantías Individuales en la Constitución de 1917. 4a. edición. UNAM. México. 1982. P. 29

basarse exclusivamente en la noción de norma jurídica. De hecho tal definición puede darse. Normalmente, el acto antijurídico es la conducta de aquel individuo contra el cual se dirige la sanción, considerada como consecuencia de tal conducta., Esta es la definición jurídica del concepto que estamos examinando"(8). El criterio de tal concepto es un elemento que constituye el contenido de la norma jurídica. No se trata de una pretendida intención del legislador. Es un elemento de la norma por la cual el legislador expresa su intención de una manera objetivamente comprobada; trátase de un elemento que puede ser encontrado mediante un análisis del contenido de la norma jurídica. Desde un punto de vista político es por supuesto de mayor interés determinar por qué razón y con qué propósito el legislador estipula la sanción y la dirige contra cierto individuo. Pero desde el punto de vista jurídico, la razón y el propósito del legislador sólo deben tomarse en cuenta en la medida en que se hallen expresados en el contenido de la norma; y el legislador expresa generalmente su intención cuando dirige la sanción contra el individuo cuya conducta es contraria a la deseada por el mismo legislador.

Muy a menudo el hecho antijurídico, especialmente el delictuoso, es objeto de una censura moral y religiosa o, lo que es igual, considerada como pecado; y tal connotación es

---

(8) Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. 10a. edición. UNAM. México. 1992. p.p. 63 y 64

afirmar que, "con base a la naturaleza de organismos desconcentrados de la Comisión Nacional, no podía aceptarse que se considerara como un organismo de la sociedad".(31)

Por nuestra parte, consideramos que dicho señalamiento no reviste gran importancia, ya que lo fundamental consistía en que dicho organismo cumpliera con los fines para los cuales fue creado.

Con acierto, el reglamento en cuestión precisó el núcleo central de la materia, al definir a los Derechos Humanos como "aquellos inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se pueda vivir como ser humano" (art. 2o.).

En lo referente a la conformación de la Comisión Nacional sobresale la creación de diferentes direcciones generales, dependiendo de los distintos funcionarios, todas ellas con funciones específicas para un mejor desempeño del organismo.

#### b) Competencia

En lo que respecta a la esfera de competencia, sobresalen nuevas atribuciones tanto para la Comisión Nacional como para cada uno de sus funcionarios.

(31) Ibíd. p. 32

enlazada a las palabras con las cuales se acostumbra designar el acto antijurídico como indebido, ilegal, contrario a la ley o violatorio del derecho. Pero el concepto jurídico de dicho acto debe permanecer enteramente libre de tales elementos. Estos no tienen ninguna importancia dentro de una teoría analítica del derecho positivo.

La definición del acto antijurídico como la conducta del individuo contra el cual se dirige la sanción, considerada como consecuencia de tal conducta, presupone, aún cuando no se refiera a ese hecho, que la sanción se dirige contra el individuo cuya conducta es considerada por el legislador como perjudicial a la sociedad, por lo cual el mismo legislador trata de prevenir ese comportamiento por medio de la sanción. Esta idea resulta válida en principio para el derecho de los pueblos civilizados.

En esta conexión debe advertirse que el hecho antijurídico debe consistir no únicamente en cierta clase de conducta, sino también en los efectos de la misma. El orden jurídico enlaza una sanción a la conducta de un delito. El delito llamado "homicidio" consiste en la conducta de un individuo que pretende provocar y de hecho provoca la muerte de otro. El comportamiento no consiste necesariamente en una acción, ya que puede consistir también en una omisión, es decir, en la no realización de una acción. En tal caso

podiera parecer a veces que la sanción se halla dirigida contra un individuo distinto del autor del delito, como ocurre por ejemplo cuando un niño causa a alguien la muerte y, de acuerdo con el derecho positivo, el padre es castigado por ello. "Sin embargo, el delito no consiste en este caso en la acción del niño, sino en la conducta del padre, incapaz de prevenir la realización de ese acto socialmente indeseable; el padre es castigado "a consecuencia de dicha omisión", él es el delincuente, no el hijo".(9)

El propósito de la sanción civil es, originariamente al menos, la reparación de un daño por medio de una privación coactiva de la propiedad. Casi sin excepciones el orden jurídico emplea en este caso la técnica de establecer como supuestos de la sanción no sólo la realización del daño, sino también la circunstancia de que el individuo de cuya propiedad habrá de provenir la reparación no repare voluntariamente el mismo daño. La sanción es siempre decretada contra el individuo que debiendo reparar el daño no ha cumplido con tal deber. El hecho antijurídico civil consiste en la no reparación. Así pues, el sujeto del hecho antijurídico civil y el objeto de la sanción civil son siempre idénticos en este caso, independientemente de que el daño que debe repararse haya sido causado por el individuo que debe repararlo o por una persona distinta.

---

(9) CARPIZO, Jorge. Derechos Humanos Ombudsman. 2a. edición C.N.D.H. México, 1994. p. 17

El concepto jurídico de acto violatorio presupone en principio que el individuo cuyo comportamiento tiene un carácter socialmente perjudicial desde el punto de vista político, y aquél contra el cual la sanción es directa o indirectamente ejecutada, coinciden. Únicamente bajo esta condición es correcta la definición jurídica del concepto de que venimos hablando, como conducta del individuo contra el cual se halla dirigida la sanción, como consecuencia de la misma conducta.

La posibilidad de ejecutar o de omitir los actos que no están ordenados ni prohibidos es, al decir de García Maynes, un simple reflejo del deber impuesto a todo el mundo de no impedir que se ejecuten, si el sujeto quiere ejecutarlos y no exigir que se ejecuten, si no quiere ejecutarlos.

"El distinguido tratadista mexicano de manera segura y amplia se fundó en esta clasificación tripartita de las formas de conducta reguladas y que ya sabemos son las conductas obligatorias, prohibidas y potestativas y para él lo permitido coincide con lo lícito y lo prohibido con lo ilícito, pero lo lícito comprende la conducta obligatoria y la potestativa también. El dice así: La conducta lícita es obligatoria cuando se permite su

ejecución y se prohíbe su omisión; potestativa, cuando no sólo se autoriza su ejecución, sino también su omisión. Pagar un impuesto por ejemplo, es lícito y, a la vez obligatorio, en cuanto se prohíbe no pagarlo. En cambio, el acto de beber un vaso de agua es lícito, mas no obligatorio, porque su omisión está permitida".(10)

En resumen, podemos concluir diciendo que la libertad es la facultad que toda persona obtiene por nacer y optar entre el ejercicio y no ejercicio de sus derechos subjetivos, cuando el contenido de las mismas no se agota en la posibilidad normativa de cumplir un deber propio, la libertad encierra autonomía, decisión propia y sobre todo el respeto a los ordenamientos jurídicos establecidos.

Nuestra Constitución no consagra una garantía genérica de libertad, sino que consagra varias libertades específicas a título de Derechos Subjetivos Públicos. Así observamos que en el artículo 16 se consagra entre otras garantías, la libertad física del hombre, denominada comúnmente libertad personal y que se traduce en la situación negativa de no estar impedido heterónomamente para movilizarse o desplazarse según sus deseos, o sea, de no estar en cautiverio. Nuestra Constitución asegura esta libertad a través de diferentes disposiciones para evitar la afectación arbitraria por parte de los órganos del Estado, así como su

(10) GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Op. Cit. p. 215

prolongada e indefinida afectación.

### 1.3 Concepto de Derecho Humano

Los Derechos humanos son un conjunto de prerrogativas y facultades inherentes al hombre, que por su importancia se tornan indispensables para su existencia. Estos derechos se han consolidado en la estructura jurídica del Estado contemporáneo. En consecuencia, éste no sólo tiene el deber de reconocerlos sino, además de respetarlos y defenderlos, concretando su actuación a los límites señalados en el marco jurídico que para tal efecto existe, mismo que le impone en determinados casos la obligación de abstenerse y en otros de actuar, con el fin de garantizar, precisamente a los individuos, la vigencia de sus libertades y derechos consagrados en la Constitución Política como garantías individuales y sociales.

"El Estado asume la obligación jurídica de asegurar plenamente a la persona la vigencia y cumplimiento de las garantías de igualdad, libertad y seguridad jurídica. En cuanto a las garantías sociales, su realización requiere que el Estado desarrolle una actividad creadora, con el fin de proporcionar a los sectores más débiles de la sociedad la oportunidad de alcanzar mejores niveles de vida, mediante el acceso al disfrute de los recursos naturales de la nación, a la educación y a la seguridad social. Con la promulgación de

la Constitución de 1917 se inaugura la época presente de la evolución de los derechos humanos, la cual comprende, aunque en forma paulatina, la constitucionalización de prerrogativas y pretensiones de carácter económico, social y cultural para los grupos sociales que se asientan en el territorio de la nación".(11)

La declaración mexicana sobre derechos humanos está contenida en dos partes: en las garantías individuales, y en las garantías sociales

La Constitución Federal comienza con la declaración de Garantías Individuales, y así se intitula el Capítulo I del Título primero. Podemos decir que ésta es la parte axiológica de la ley fundamental y la base de toda la organización política.

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

Podemos considerar que este artículo sintetiza la tesis positivista respecto a los derechos humanos. Nosotros sostenemos que la tesis sustentada por el artículo primero

(11) CARPIZO, Jorge. Op. cit. p. 18

es la misma que sustenta todo el constitucionalismo mexicano: que el hombre es persona jurídica por el hecho de existir, y como persona tiene una serie de derechos.

#### 1.4 La Justicia Social

La justicia social, cuyo logro constituye el objeto primordial de la Revolución Mexicana de 1910, no equivale sino al mismo bien común. Por ende, comprendiéndose dentro de un solo concepto esencial, la justicia social no es sino la síntesis sistemática de todo orden jurídico y de la política gubernativa del Estado. Etimológicamente, la expresión justicia social denota la justicia para la sociedad; y como ésta se compone de individuos, su alcance se extiende a los miembros particulares de la comunidad y a la comunidad misma como un todo humano unitario.

"La justicia social entraña un concepto y una situación que consisten en una síntesis armónica y de respetabilidad recíproca entre los intereses sociales y los intereses particulares del individuo. Sin esa esencia sintética no puede válidamente hablarse de justicia social, ya que al romperse el equilibrio que supone, se incide fatalmente en cualquiera de estos dos extremos indeseables, que son: el totemismo colectivista y el individualismo que sólo atiende

a la esfera particular de cada quien".(12)

Ya hemos afirmado que los derechos e intereses sociales implican en substancia, los derechos e intereses de todos y cada uno de los sujetos integrantes de la sociedad, pues suponer que ésta tenga derechos e intereses per-se, es decir, con independencia de sus miembros individuales componentes, equivaldría a deshumanizarla, o sea, considerarla como una mera ficción. No debe olvidarse, además, que antes que el hombre fuese campesino, obrero, empresario, profesionista, etc., es y sigue siendo un ser humano, cuyo personalidad como tal no se altera por pertenecer a determinada clase social o económica.

Si un régimen jurídico se estructura tomando exclusivamente en cuenta los intereses de los grupos mayoritarios de la sociedad sin considerar los intereses individuales de todos y cada uno de sus miembros componentes, la persona humana, en todos los aspectos de su entidad, se diluye dentro de un contexto social sin tener más significación y valía que las de una simple pieza de una gran maquinaria o las de un mero instrumento al servicio insoslayable de objetivos que se le imponen coactivamente y se mantienen con la represión gubernativa. Por otra parte, si los intereses sociales, públicos, nacionales o generales

---

(12) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Garantías y Amparo. 18a. edición. Porrúa. México. 1994. p. 139

se marginan por el derecho y por el gobierno, se entroniza y fomenta el individualismo que a su vez origina graves y desastrosos desequilibrios socioeconómicos en detrimento de grandes mayorías humanas.

Fácilmente se comprende que ninguna de las dos posturas extremistas que se han esbozado involucra la justicia social, pues el olvido y la desprotección de los intereses sociales o de los intereses particulares, es decir, la marginación de grupos mayoritarios de la sociedad o la degradación de la persona humana, en cuanto tal, a la situación de instrumento servil, implican situaciones substancialmente injustas.

La libertad del hombre es uno de los valores sin los cuales el ser humano se convierta en un ente servil y abyecto, pero no hay que olvidar que el hombre vive en sociedad, que está en permanente contacto con los demás miembros de la colectividad a que pertenece, que es parte integrante de grupos sociales de diferente índole y que se encuentra en relaciones continuas con ellos. La indudable existencia y la innegable actuación de los intereses particulares y de los intereses sociales en toda colectividad humana, plantean la necesidad de establecer un criterio para que unos y otros vivan en constante y dinámico equilibrio dentro de un régimen que asegure su mutua respetabilidad y superación. Precisamente en la

implantación de ese equilibrio y de esa respetabilidad estriba la justicia social.

Ante este dilema hemos procurado brindar algunos criterios para lograr la ya mencionada síntesis en la que, según nuestra opinión, estriba la justicia social, los aludidos criterios los hemos condensado en las hipótesis restrictivas o demarcativas de la libertad humana dentro de la vida social y que son las siguientes:

a) Todo acto que realice el individuo y que dañe los derechos e intereses de otra persona incide fuera de la libertad y, por ende, de la justicia.

b) "Es evidente que sobre los intereses particulares de cada quien están los intereses colectivos, que se resumen dentro del concepto genérico de interés social, el cual, a su vez, presenta diversas implicaciones demográficas, que se expresan en el interés público, el interés común, el interés nacional, el interés general o el interés mayoritario".(13) Atendiendo a la indiscutible hegemonía del interés social sobre el interés particular, a nadie le debe estar permitido desplegar su conducta mediante actos que lesionen o perjudiquen dicho interés en sus variadas manifestaciones. Por ende, el ejercicio de la auténtica libertad excluye la realización de dichos actos lesivos.

(13) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. Cit. p. 140

c) Si la prevalencia del interés social sobre el interés particular impone a todo miembro de la sociedad la obligación negativa de no comportarse nocivamente en detrimento de la colectividad, toda persona, merced al inobjetable principio de solidaridad humana, debe desempeñar su conducta en beneficio de los grupos mayoritarios que forman la sociedad. Dicho principio impone a todos los individuos diversos deberes sociales que no entrañan meras abstenciones, sino actos, funciones o conductas de beneficio colectivo. Por consiguiente, si, a pretexto de desempeñar su libertad, el sujeto, incumple los deberes sociales a su cargo, la actuación pseudo libertaria en que tal incumplimiento se traduzca caerá fuera de la verdadera y auténtica libertad.

Las tres hipótesis limitativas que hemos esbozado al praverse jurídicamente y al aplicarse con toda atingencia en la realidad política, social, económica y cultural de un país, son las que expresan lo que debe entenderse por justicia social que tiene como principal exigencia la consideración del hombre como persona, con todos los atributos naturales y esenciales que a esta calidad corresponden. Por consiguiente, despojar a la persona humana de estos atributos para diluirla dentro del todo social y convertirla en instrumento servil del gobernante, importaría negar la justicia social, ya que el más grave

atentado que puede cometerse contra la sociedad sería privarla de su condición de comunidad de hombres para transformarla en un simple conjunto de siervos.

Por otra parte, si la justicia social es incompatible con la explotación y degradación del hombre por el Estado, una de sus más importantes finalidades estriba además, en adivinar la explotación del hombre por el hombre dentro de la vida comunitaria. La abolición de ambos tipos de explotaciones, en cuya consecución radica la esencia teleológica de la justicia social, se persigue, respectivamente, mediante la institución de Garantías Individuales o del gobernado y de Garantías Sociales, debiéndose ambas comprender dentro de un ordenamiento jurídico unitario y coordinado y que en armoniosa síntesis autorice el Estado, por una parte, para intervenir en la vida socioeconómica del pueblo a efecto de impedir la explotación del hombre por el hombre y obtener el mejoramiento de las mayorías humanas dentro de la sociedad, y le prohíba por la otra, convertir a la persona en su instrumento servil.

Las anteriores ideas se corroboran tomando en consideración que el hombre, como ente social, se encuentra colocado simultáneamente en dos posiciones diversas. Como miembro de la sociedad y con independencia de la clase social o económica a la que pertenezca, asume el carácter de

governado frente a cualquier autoridad del Estado. Dentro de esta situación los órganos estatales realizan frente a él múltiples actos de autoridad de diferente índole, los cuales, en un régimen de derecho deben estar sometidas a normas jurídicas fundamentales que establecen las condiciones básicas e ineludibles para su validez y eficacia y demarcan su esfera de operatividad.

El conjunto de estas normas jurídicas, fundamentales, consignadas en el ordenamiento Constitucional, implica las garantías individuales o del gobernado y las que goza todo sujeto moral o físico cuyo ámbito particular sea materia de un acto de autoridad. Consiguientemente, uno de los objetivos de la justicia social estriba en evitar la explotación del hombre por el Estado, o mejor dicho por el gobierno del Estado, el orden jurídico que en ella se inspire y la política gubernativa que tiende a realizarse deben prever y observar, respectivamente, las citadas garantías.

Sin perjuicio de su condición de gobernado, la persona humana puede pertenecer a cualquier clase socioeconómica, que no sea la poseedora de los medios de producción, como sucede principalmente con la clase obrera y campesina que constituye la mayoría de la población.

Atendiendo a su situación de desventaja, o sea, tomando

en cuenta que el obrero o el campesino por lo general sólo disponen de su energía laboral, como fuente económica de subsistencia, en las relaciones que entablan con los sujetos que integran la clase social minoritaria de los poseedores de los medios de producción, representan la parte débil siempre en riesgo de ser explotada.

Ahora bien, para impedir esta posibilidad de explotación y sancionarla en los casos en que se actualice, el orden jurídico debe establecer un conjunto de normas que consignen un régimen de preservación a favor de clase laborante y, por ende, de todos y cada uno de sus elementos individuales componentes. Más aún, ese orden tiene como exigencia deontológica fijar las bases conforma a los cuales los órganos del estado puedan realizar una actividad tendiente a elevar el nivel de vida de los sectores humanos mayoritarios de la población a efecto de conseguir una existencia decorosa para sus miembros integrantes, en todos sus aspectos.

El conjunto normativo que se estatuya bajo esos objetivos en los que se denomina garantías sociales, cuyo establecimiento, protección y ampliación es otra de las finalidades inherentes de la justicia social, radicando su esencia sistemática en las tendencias coordinadas siguientes: a) Institución y observancia de las garantías del gobernado, y b) consagración, efectividad coativa y

ampliación permanente de las garantías sociales. Por ende, ningún orden jurídico ni ninguna política del Estado que no actualicen armónica y compatiblemente las dos tendencias apuntadas, pueden entrañar un régimen de justicia social.

Aplicando las ideas anteriormente expuestas a nuestro régimen constitucional, y por lo que concierne a las garantías individuales que expresamente se contienen en los veintinueve primeros preceptos de la Ley Fundamental, se puede llegar sin duda a la conclusión de que ésta cumple con la base histórica de todo orden jurídico, la cual consiste, según dijimos, en armonizar, en conjugar o hacer compatibles las diferentes tendencias del derecho positivo. En efecto, si analizamos cualquier garantía en la forma en que ésta se concibe en nuestra Constitución, se puede constatar no sólo la consagración que aquella implica respecto de las potestades naturales de todo ser humano, sino la limitación que al ejercicio de ellas debe consignarse para no dañar intereses individuales o intereses sociales, pues es el desempeño de cualquier actividad particular del gobernado sólo está permitido por la Ley Suprema en tanto que no afecte una esfera individual ajena o no lesione a la sociedad o comunidad misma. Además, nuestro ordenamiento político impone al gobernado obligaciones que Duguit llama "Públicas individuales, es decir, servicios o prestaciones que deben realizarse para beneficio común, sin

dejar de tomar en consideración que nuestra misma ley fundamental consigna un régimen de intervencionismo de Estado cuya finalidad primordial estriba en tutelar a la propia colectividad mediante la regulación, bajo múltiples aspectos, de las conductas individuales".(14)

Es más, independientemente de las garantías individuales o del gobernado, de su demarcación con vista a intereses o derechos particulares o colectivos, y de la imposición de las mencionadas obligaciones públicas a cargo del sujeto individual, nuestra Constitución vigente consagra garantías sociales, cuya implicación general hemos expuesto con antelación.

Por consiguiente, puede afirmarse que la Ley Suprema de 1917 es el ordenamiento jurídico fundamental en que se recoge preceptivamente la justicia social o bien común, sin que se le pueda adjudicar ningún calificativo exclusivo ni excluyente, pues no es ni individualista o liberal ni estatista o colectivista, sino que expresa una verdadera síntesis armoniosa de los primordiales imperativos de carácter filosófico, político, social o económico que deben condicionar a todo derecho positivo básico para conseguir la

---

(14) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. 22a. edición. Porrúa. México. 1994. p. 96

felicidad de un pueblo mediante la protección y desenvolvimiento progresivo de todos y cada uno de sus miembros integrantes, como hombres singularmente considerados y como sujetos pertenecientes a las clases mayoritarias de la población.

## CAPITULO II

### LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS CONSTITUCIONES DE MEXICO

La lucha por el reconocimiento, la preservación y el efectivo aseguramiento de los Derechos Humanos ha estado presente en todos los periodos de nuestra Historia patria. El avance de la civilización y las culturas ha ido asociado al establecimiento y protección de las normas fundamentales que contienen tales Derechos. Esta lucha no tendrá fin: se dio en el pasado, se libra en el presente y será parte en el contenido del porvenir.

Las más variadas plumas de filósofos, sociólogos, historiadores y juristas, se han movido para explicar desde antaño, el origen y fundamento de los Derechos Humanos; innumerables conceptualizaciones y explicaciones se han dado sobre ellos, muchas de las veces cargadas de emotividad y como resultado de las más íntimas convicciones y sentimientos de sus defensores. Desde luego, el debate no se ha concluido y el estado de la polémica se caracteriza por su impresionante contenido.

El capítulo que se expone a continuación tiene como propósito el de puntualizar cómo y de qué manera se han regulado los derechos humanos en nuestras constituciones.

## 2.1 La Constitución de Cádiz de 1812

"El 18 de marzo de 1812 se expidió por las Cortes Generales y Extraordinarias de la Nación Española la primera Constitución Monárquica de España y cuyo ordenamiento puede decirse que estuvo vigente en México hasta la consumación de su independencia registrada el 27 de septiembre de 1821 con la entrada del llamado Ejército Trigarante a la antigua capital neo-española".(15) Dicho documento suprimió las desigualdades que existían entre peninsulares, criollos, mestizos, indios y demás sujetos de diferente extracción racial, al reputar como españoles a todos los hombres libres nacidos y a vecinados en los dominios de las Españas, o sea, en todos los territorios sujetos al imperio de España (arts. 1, 5 y 10). La Constitución española de 1812, que representa para México la culminación del régimen jurídico que los estructuró durante la época colonial, es índice inequívoco de un indiscutible progreso, que España fue impotente para atajar, bajo la influencia de la corriente constitucionalista que brotó principalmente de la ideología revolucionaria francesa.

Así, la Constitución monárquica de 1812 y los diferentes decretos que con apoyo en ella se expidieron por las Cortes Españolas para la Nueva España, implicaron el

---

(15) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. op. cit. p. 118

derecho público de ésta desde el punto de vista del gobierno virreinal; la insurgencia, por su parte, y sobre todo en su segunda etapa, procuró organizar jurídica y políticamente a lo que sería con posterioridad la Nación Mexicana, de acuerdo con las bases constitucionales que ella misma elaboró. "En efecto, a pesar de que el movimiento iniciado por don Miguel Hidalgo y Costilla en sus albores parecía dirigirse contra el mal gobierno proclamando a Fernando VII como gobernante legítimo, a medida que se fue extendiendo adquirió impulsos legislativos, que, no obstante su desarticulación, es decir, aunque no se hayan traducido en un documento unitario y sistemático, tuvieron como resultado la expedición de diferentes decretos o bandos que denotaron una manifestación clara de las tendencias ideológicas de los insurgentes".(16)

Entre ellos, sin duda alguna el más importante fue el que declaró abolida la esclavitud entendiendo ésta como el sometimiento y explotación de los indios, misma que abolió don Miguel Hidalgo y Costilla el 15 de septiembre de 1810. Por su parte, don José María Morelos y Pavón, a quien este mismo designó su lugarteniente y cuya personalidad como político alcanza mayores altura que la muy venerable del antiguo profesor del Colegio de San Nicolás en Valladolid (hoy Morelia), no sólo continuó la lucha emancipadora que

(16) DIAZ MULLER, Luis. Manual de Derechos Humanos. 2a. edición. C.N.D.H. México. 1993

dejó trunca el cura de Dolores, sino que pretendió hacerla culminar en una verdadera organización constitucional.

Así, bajo los auspicios del gran cura de Carácuaro se formó una especie de asamblea constituyente, denominada Congreso de Anáhuac, que el 6 de noviembre de 1813 expidió el Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional, en la que se declaró la disolución definitiva del vínculo de dependencia con el trono español. Cerca de un año después, el 22 de octubre de 1814, el propio Congreso expide un trascendental documento jurídico político llamado *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, conocido comúnmente con el nombre de Constitución de Apatzingán, por haber sido en esta población donde se sancionó. Como no corresponde al tema que se está tratando, formular un estudio acerca de este trascendental documento jurídico-político, sería suficiente para subrayar su importancia el hecho de que en él se encuentran plasmados los fundamentales principios de la ideología insurgente y de que si en varios aspectos sigue los lineamientos demarcados por la Constitución española de 1812, diverge radicalmente de ésta en cuanto que tendió a dotar a México de un gobierno propio, independiente de España, como no lo soñó Hidalgo.

## 2.2 La Constitución de 1824

En 1813 se proclamó el Plan de Iguala por Agustín de Iturbide, cuyas prescripciones principales eran las siguientes: Unión entre mexicanos y europeos, la conservación de la religión católica, sin tolerarse ninguna otra y el establecimiento de una monarquía moderada que debiera intitularse "Imperio Mexicano". En 1821, se proclamó el Tratado de Córdoba por Iturbide en Veracruz, con el cual se confirmó el Plan de Iguala, donde en los tratados de Córdoba se sugería la división de poderes. El Plan de Casamata de 1823, tenía como fin convertir a México en una República Federal o central.

Tras un caluroso debate sobre la forma de organización que debía adoptar el Estado mexicano, centralizado o federal, se optó por la forma federativa. El 4 de octubre de 1824, acorde con tal decisión, se expidió la primera Constitución del México Independiente.

En este ordenamiento normativo no se incluyó una declaración de Derechos Humanos, pero sí se encuentran diseminadas dentro de su texto algunas garantías individuales, sobre todo referentes al proceso penal.

Resulta oportuno indicar que la materia de Derechos Humanos era considerada propia de las legislaturas locales,

por lo que en varias constituciones de las entidades federativas de la época se desarrollaron amplias declaraciones de Derechos Humanos. Destacaron las de Jalisco y Oaxaca. Estas son las primeras declaraciones de Derechos Humanos de México.

Pero ¿por qué la Constitución Federal no estableció un catálogo de Derechos Humanos?.

"La única que justifica tal omisión es la relativa a la imitación, por parte del Congreso Constituyente de 1824, del texto de la original Constitución norteamericana. Recordemos que cuando en Filadelfia se promulgó la Constitución no se aludió en ella a los Derechos Humanos. Esto ocurrió hasta 1791, cuando a través de las 10 primeras enmiendas a la Constitución se incorporó el conocido Bill of Rights".(17)

La estabilidad política esperada no se alcanzaría con la promulgación de la Constitución, el debate del federalismo contra centralismo se prolongaría por casi cuarenta años.

A manera de resumen podemos decir que la primera

---

(17) CARRILLO FLORES, Antonio. La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos. 4a. edición. Porrúa. México. 1994. p. 218

vigencia de la Constitución Federal de 1824 fue realmente breve y terminó colapsándose en el marco de la lucha de los grupos políticos en un Estado mexicano en proceso de formación.

### 2.3 La Constitución de 1836

En 1835, el órgano legislativo compuesto mayoritariamente por militantes del Partido Conservador, en un verdadero golpe de Estado, desconoció siete leyes constitucionales a las que, en su conjunto, se les conoce como la Constitución Centralista de 1836.

La primera de estas leyes, dictada el 15 de diciembre de 1835, fue una declaración de Derechos Humanos y de obligaciones y deberes de los mexicanos. Entre otras garantías se establecieron varias de las correspondientes al proceso penal, la forma en que deberían practicarse los cateos, la garantía de legalidad, la libertad de tránsito, la libertad de imprenta.

"Sin embargo, a la par del reconocimiento de tales derechos, se restablecieron los fueros y privilegios del clero, la milicia y las clases económicas más poderosas; se quebró el principio de sufragio universal, que venía desde la Constitución de Apatzingán, y se estableció que sólo podrían votar los que supieran leer y escribir; se postuló

la intolerancia religiosa aceptando como religión única a la católica, etcétera."(18)

Dentro de una acentuada turbulencia política, concluyó la vigencia de la Constitución de las Siete Leyes al firmarse las Bases de Tacubaya, el 28 de septiembre de 1841. El 10 de abril de 1842 se llevaron a cabo las elecciones para el Congreso Constituyente habiendo favorecido la mayoría a los liberales moderados.

Dada la rivalidad con Santa Anna y la discusión federalismo-centralismo, no pudo la Comisión de Constitución elaborar un proyecto único. Al proyecto oficial se agregó un voto particular elaborado por los señores Mariano Otero, Juan José Espinoza de los Monteros y Octaviano Muñoz Ledo.

Ninguno de los dos proyectos que se elaboraron llegó a feliz término, ya que el gobierno desconoció al Congreso y en su lugar integró una Junta de Notables que habría de dictar el 12 de junio de 1843, las Bases de Organización política de la República Mexicana, que significaron un recrudecimiento del régimen centralista y que anuló la declaración de Derechos Humanos de la Constitución de 1836, dentro de uno de los periodos más tormentosos que registra la historia de México.

---

(18) Ibidem. p. 219

#### 2.4 Las bases orgánicas de la República Mexicana en 1843

El 13 de junio de 1843, el general Antonio López de Santa Anna, Presidente provisional de la República, anunció la expedición, por la Junta de notables citada, de las llamadas Bases de Organización Política de la República Mexicana. Este ordenamiento, cuya ilegitimidad es notoria, reiteró el régimen central implantado por la Constitución de 1836. "Adoptó el principio de la separación o división de poderes, depositando el legislativo en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores (estos últimos elegibles por las asambleas departamentales, por la cámara de diputados, por el Presidente de la República y por la Suprema Corte de Justicia) (art. 32); el ejecutivo en un magistrado (Presidente de la República) cuyas funciones durarían cinco años; y el judicial en una Suprema Corte de Justicia, en los tribunales superiores y jueces inferiores de los departamentos. Por lo que concierne a las garantías del gobernado, las Bases Orgánicas de 1843 superaron a las Constituciones de 1824 y de 1836, al contener en un capítulo explícito y de manera más completa que en estos dos últimos ordenamientos, un cuadro general de los derechos de los habitantes de la República (arts. 7 a 10)".(19)

---

(19) TENA RAMIREZ, Felipe. Leves Fundamentales de México. 1808-1989. 15a. edición. Porrúa. México. 1994. p.p. 205 y 208

El 4 de junio del propio año, Santa Anna asume la presidencia, cesando en sus funciones a Canalizo, quien vuelve al interinato presidencial tres meses después a consecuencia de otro de los acostumbrados retiros del *benemérito de la patria* a sus fincas en el Departamento de Veracruz. Disminuído el Congreso por los frecuentes retiros de Santa Anna, que más bien significaban huidas estratégicas de la Presidencia de la República cuando alguno de los muchos problemas que aquejaban a la nación se avacinaba, por decreto de 17 de diciembre de 1844 lo desconoció como Jefe del Ejecutivo nacional, por haberse sublevado contra el orden constitucional, ya que no pidió permiso al Congreso para acudir a sofocar el levantamiento de Paredes Arrillaga en Jalisco y en vista de que no reconoció al gobierno de don José Joaquín de Herrera, a la sazón designado presidente interino en substitución de Canalizo. Este fracaso político obligó a Santa Anna a desterrarse, embarcándose rumbo a la Habana en junio de 1845.

Bajo el gobierno de Herrera, a mediado del año de 1846 se declaró el estado de guerra con los Estados Unidos, única manera decorosa de responder a la vileza que entrañó la anexión de Texas a la Unión Americana.

A manera de resumen podemos decir que ninguno de los dos proyectos que se elaboraron llegó a feliz término ya que el gobierno desconoció al Congreso y en su lugar integró una

Junta de Notables que habria de dictar, el 12 de junio de 1843, *Las Bases de Organización Política de la República Mexicana*, que significaron un recrudecimiento del régimen centralista y que anuló la declaración de Derechos Humanos de la Constitución de 1836, dentro de uno de los periodos más tormentosos que registra la historia de México.

## 2.5 El Acta de Reforma de 1847

Las prescripciones más importantes del Acta de Reformas de 1847 fueron las siguientes: declaración de que una ley secundaria fijaría las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad en favor de todos los habitantes de la República (art. 5º); supresión de la vicepresidencia (art. 15); establecimiento del principio de facultades expresas para los poderes de la Unión, sin que se entendieran permitidas otras por falta de expresa restricción (art. 21); institución del Juicio de amparo para proteger a cualquier habitante de la República, en el ejercicio y conservación de los derechos concedidos constitucional y legalmente contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo de la Federación o de los Estados (art. 25); potestad para el Congreso General o las legislaturas locales, a fin de que pudiesen declarar anticonstitucionales, respectivamente, las leyes de las entidades federativas o las federales (arts. 23 y 24).

Resumiendo lo expuesto, podemos decir que, ciertamente la fama de la que merecidamente goza el Acta de Reformas de 1847 no se debe a la declaración del artículo 5o., sino a la previsión del artículo 25 en la que se establecieron las bases del juicio de amparo con la reputada "Fórmula Otero" que versa sobre los efectos relativos de la sentencia de amparo:

"Los tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare." (19 110)

#### a) El Plan de Ayutla

La proclamación del Plan de Ayutla se revela en la historia de nuestro país como un acontecimiento iniciador de una auténtica revolución que culminó con la expedición de la Constitución Federal de 1857, rectora jurídica de los destinos patrios hasta los trágicos hechos de febrero de 1913, merced a los cuales la usurpación gubernativa de Victoriano Huerta desencadenó el movimiento revolucionario de restitución del orden constitucional emanado del famoso Plan de Guadalupe formulado principalmente por don Venustiano Carranza.

(19 110) Cit. por BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las garantías individuales. Op. cit. p. 136

"La motivación del Plan de Ayutla se tradujo no sólo en el designio de suprimir la dictadura de Santa Anna, sino en la tendencia para estructurar a México de una manera estable desde el punto de vista jurídico y político. No se pretendió, a través de él, simplemente substituir un gobierno por otro mediante un mero cambio de los detentadores del poder (fenómeno éste que abunda en nuestra historia), sino establecer un orden constitucional que garantizara la permanencia de la vida institucional de la República. Claro está que dicha pretensión se descubre en las finalidades de diversos planes anteriores, que, o se vieron frustrados por la realidad histórica, o sólo significaban estratagemas para engañar al pueblo y encubrir ambiciones personales de poder".(20) El Plan de Ayutla como mero acto de preparación revolucionaria y como medio para instituir un régimen constitucional, habría estado condenado al fracaso, como tantos otros, en el supuesto de que no hubiesen concurrido dos circunstancias fundamentales: el triunfo del partido liberal-republicano que se logró con definitiva hasta la liquidación del imperio de Maximiliano sostenido por las fuerzas francesas de intervención y por los conservadores y la legitimación de la Carta Política de 1857 en la conciencia de gobernantes y gobernados. De no haber mediado estas dos circunstancias primordiales, el Plan de Ayutla sólo hubiera significado en nuestra historia

---

(20) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las garantías individuales. Op. cit. p. 122

politica lo que denotó la Constitución de Apatzingán, a saber, un mero documento de interés histórico en que se plasmaran las ideas libertarias de un grupo de hombres que con patriotismo y buena fe deseaban el progreso y bienestar del pueblo mexicano conforme a una ideología política determinada.

Es evidente que el Plan de Ayutla desató dos importantes movimientos armados que comprenden sendas etapas en la guerra civil que provocó: El que culminó con la eliminación del gobierno dictatorial de Santa Anna y el que terminó con el triunfo del partido liberal, sostenedor de los principios, instituciones y leyes que de dicho documento se derivaron. En efecto, los objetivos inmediatos del mencionado plan, una vez satisfechos los propósitos de derrocamiento de la dictadura santanista, consistieron en la designación de un presidente interino investido con amplias facultades para reformar todos los amos de la administración pública, para atender a la seguridad e independencia de la nación y para promover cuanto conduzca a su prosperidad, engrandecimiento y progreso.

Resumiendo lo antes expuesto, podemos decir que el Plan de Ayutla fue por si solo insuficiente como causa directa e inmediata de la victoria del liberalismo y de la Reforma en nuestro país, tiene indiscutiblemente el mérito de haber

sido un documento genuino de preparación revolucionaria, ya que los motivos que determinaron su proclamación y los objetivos que persiguió lo colocan en ese rango. En efecto, refiriendo a dicho plan los diferentes atributos que peculiarizan a toda revolución y la distinguen de cualquier movimiento alterador de un *status-quo*, se llega a la conclusión que se acaba de apuntar por las siguientes consideraciones:

El Plan de Ayutla se inclinó a derrocar violentamente la dictadura santanista, es decir, un gobierno de facto, espurio y deshonesto. Así lo declaró en su base primera al expresar que cesan en el ejercicio del poder público, el excelentísimo señor general Don Antonio López de Santa Anna y los demás funcionarios que como él hayan desmerecido la confianza de los pueblos.

Tuvo como propósito establecer la igualdad republicana mediante la abolición de órdenes, tratamientos y privilegios abiertamente opuestos a ella, así la frustración de "tendencias al establecimiento de una monarquía ridícula y contraria a nuestro carácter y costumbres.

Pugnó por la organización estable y duradera del país mediante el establecimiento de un orden constitucional bajo

la forma de república, representativa y popular y sobre la base del respeto inviolable de las garantías individuales, disponiendo la formación de un gobierno provisional para que promoviera la prosperidad, engrandecimiento y progreso de la patria, así como la convocación a un Congreso extraordinario que expidiera para México una Constitución.

Hizo surgir con perfiles ideológicos perfectamente marcados al partido liberal que sostuvo con las armas la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma, y cuyos ordenamientos, una vez logrado el triunfo por sus propugnadores sobre sus adversarios, adquirieron carta de legitimidad en el pueblo mexicano, pues no sólo fueron aceptados por éste sin reticencias cruentas, sino invocados posteriormente por los gobernadores contra las arbitrariedades del poder público.

**b) Derecho de Propiedad. Voto de don Ponciano Arriaga**

En torno a la concepción filosófica de los derechos del hombre se suscitó una interesante polémica entre Ignacio Ramírez, por un lado, y León Guzmán y Ponciano Arriaga por el otro. Ramírez no era jusnaturalista, pues para él los

derechos humanos nacen de la Ley y asevera que "antes de decir que los derechos del hombre son la base de las instituciones sociales"(21), preguntándose si son los que concede la misma Constitución los que derivan del Evangelio o del derecho canónico o los que reconocieron el derecho romano y las partidas, sin dejar de observar que el proyecto constitucional olvida los derechos sociales de la mujer, de los niños, de los huérfanos y de los hijos naturales. Guzmán, por vía de refutación, proclama que el hombre es un ser eminentemente libre y social, que al reunirse los hombres en sociedad "convienen en sacrificar un poco de su libertad natural, para asegurar la de los demás, y que esta parte de libertad que se reservan todos los individuos, es lo que constituye el derecho del hombre en sociedad, y asegurar ese mismo derecho, debe ser el fin de las constituciones y de todas las leyes"(22), concluyendo que por estas razones la Comisión ha acertado en afirmar que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. Corroborando estas ideas, Arriaga sostuvo que los derechos no emanan de la ley, sino que son anteriores a ella y que el ser humano nace con ellos. "El derecho de la vida, el de la seguridad, etc., dice existen por sí mismos y a nadie ha ocurrido que se necesite una ley que conceda a los niños el derecho de mamar, y a los hombres todos el de alimentarse y

---

(21) Cit. por ZARCO, Francisco. Congreso extraordinario y constituyente, 1856-1857. 3a. edición. Colegio de México. México. 1957.

(22) *Ibidem*. p. 964

el de vivir."(23) Fácilmente se advierte que al discutirse el tema de los multicitados derechos se enfrentaron dos corrientes opuestas, a saber, el positivismo jurídico representado por Ignacio Ramírez, y el jusnaturalismo cuyos voceros fueron en esta ocasión León Guzmán y Ponciano Arriaga. Esta última tesis fue compartida por la mayoría de los diputados constituyentes al aprobar por sesenta votos contra veintitrés el artículo primero de la Constitución.

## 2.6 La Constitución de 1857

La Constitución de 1857 es el resultado del enfrentamiento de dos ideologías antagónicas, con interpretaciones del universo diametralmente opuestas, es el producto del choque del México colonial con el México nuevo, es la consecuencia del combate de las ideas, prelude de la lucha armada entre liberales y conservadores, entre los partidarios del cambio, del progreso, de la libertad, de la igualdad y de la democracia y los sostenedores de la reacción y del retroceso, de la represión, del fuero, del privilegio y de la oligarquía; conflicto en el que también participan los moderados, navegantes eclécticos entre dos corrientes embravecidas.

---

(23) Idem. p. 964

La carta constitucional de mediados del siglo pasado, resume el proceso dialéctico protagonizado por los liberales, quienes aportaron la tesis del cambio, del progreso y de la modernidad; por los conservadores, que opusieron la antítesis del retroceso y de la reacción; y por los moderados, liberales de pensamiento, pero conservadores en la acción, quienes propiciaron la síntesis con su indecisa actuación.

Al término de la jornada constituyente, los protagonistas quedaron insatisfechos, según se infiere del discurso de León Guzmán, pronunciado en la ceremonia de la jura de la Constitución.

"El Congreso está muy distante de lisonjearse con la idea de que su obra sea en todo perfecta. Bien sabe, como habéis dicho, que nunca lo fueron las obras de los hombres. Sin embargo, cree haber conquistado principios de vital importancia y deja abierta una puerta amplísima para que los hombres que nos sigan puedan desarrollar hasta su último término la justa libertad."(24)

Los liberales, las más de las veces triunfantes en el debate y en la votación, no consideraron contundente su

---

(24) Cit. por MADRAZO, Jorge. Derechos Humanos: El nuevo enfoque mexicano. 2a. edición. Fondo de Cultura Económica. México. 1994. p. 36

victoria; los conservadores, frustrados por su derrota, se aprestaron a recuperar en el teatro de la guerra lo que no pudieron defender en la palestra de las ideas; los moderados, temerosos de que los cambios que la Constitución de 1857 implicaba, fuesen excesivos y prematuros, con el presidente Comonfort a la cabeza, se dispusieron a derogarla mediante su insólito golpe de Estado.

A juicio del maestro Mario de la Cueva: "Hablaron los liberales en nombre de la soberanía del pueblo y con apoyo en ella reclamaron el principio del sufragio universal, negaron la legitimidad de los dictadores, condenaron los privilegios y los fueros eclesiásticos y militares, origen de la existencia de las castas superpuestas al pueblo y establecieron que el poder público es un servicio para la comunidad. Sostuvieron la idea de que los derechos del hombre en toda su grandeza y armonía con ella, postularon los principios de igualdad y libertad humanas como la base inmovible de la vida social. En aplicación de esta idea de los derechos del hombre, exigieron la separación de la Iglesia y el Estado y las libertades de conciencia, de cultos, de enseñanza, de pensamiento y de Imprenta."(25)

---

(25) DE LA CUEVA, Mario. La Constitución de 5 de febrero de 1857. T. II. 2a. edición. UNAM. México. 1969. p. 1269

Así pues, a mediados del siglo pasado, una generación de mexicanos, con ideas liberales, estaban dispuestos a derramar su sangre por la Patria, ya que creían que un orden jurídico basado en los altos valores del ser humano terminaría con esa cadena de luchas intestinas que a lo único que llevaban era al menoscabo del país.

Del eclipse del Constitucionalismo Conservador, se arriba a mediados del siglo XIX a una de las eras de mayor esplendor del Constitucionalismo Mexicano.

Gracias al cumplimiento del Plan de Ayutla (1 de marzo de 1854) no sólo se derrocó a uno de los hombres más dañinos de nuestra nación, sino que también, gracias a dicho plan, el 18 de febrero de 1856, se instaló en la ciudad de México lo que fue el último Congreso Constituyente del siglo pasado. Su obra: la Constitución de 1857, oficialmente denominada:

Constitución Política de la República Mexicana, sobre la indestructible base de su legítima independencia, proclamada el 16 de septiembre de 1810 y consumada el 27 de septiembre de 1821.

El contenido de la norma suprema de 1857 era brillante en su seno se alojaba una de las más grandes manifestaciones sobre Derechos del Hombre que hasta ese momento había existido.

Por vez primera, se elaboró un catálogo debidamente ordenado, dentro del cual se desarrolló una serie de derechos a que todo ser humano tenía acceso.

De los debates que se suscitaron en el Congreso Constituyente de 1856-1857, sin lugar a dudas, el relativo a las garantías que tenía el gobernado frente a las autoridades, fue lo más importantes.

Los diputados constituyentes eran lectores asiduos de los pensadores franceses del siglo XVIII. El maestro De la Cueva hace referencia al reflejo que tuvo la Revolución francesa en el pensamiento mexicano.

"La doctrina de los Derechos del hombre que sirvió de base a la Constitución de 1857, corresponde al más puro pensamiento francés de los años finales del siglo XVIII: los hombres son por naturaleza libres e iguales y se reúnen y viven en sociedad, por una parte, en virtud de sus inclinaciones sociales y, por otra parte, para asegurar el máximo de libertad compatible con la idéntica libertad de los demás. De esta naturaleza humana y de las finalidades de la vida social, derivan los derechos naturales de los hombres, que en esencia, consisten en una idéntica esfera de libertad, una especie de recinto sacro, ante cuyos muros debe detenerse el Estado y el pueblo mismo. La organización

social, en consecuencia, tiene como misión específica, asegurar a cada hombre esa esfera de libertad".(26)

Ya observamos en el preámbulo del presente trabajo la trascendencia que tuvo el artículo primero de la Constitución de 1857.

Ahora veamos cuáles otros derechos formaban parte medular de la mencionada declaración.

El artículo 7o. establecía la libertad de imprenta. El tenor de dicho precepto era el siguiente:

"Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. Los delitos de imprenta serán juzgados por un jurado que califique el hecho, y por otro que aplique la ley y designe la pena".

"Pero esta disposición no fue aceptada absolutamente, Francisco Zarco e Ignacio Ramírez pugnarón para que desaparecieran las limitantes a la libertad de imprenta. A (26) DE LA CUEVA, Mario. op. cit. p. 1285

pesar de la gran elocuencia de estos insignes oradores, no lo lograron". (27)

Algunas de las cuestiones más delicadas que tuvo que enfrentar el Congreso Constituyente fueron las relativas a la libertad de enseñanza y a la libertad de cultos.

Respecto al primer punto no olvidemos que la Iglesia había tenido el monopolio de la educación, por lo tanto ésta no había llegado al pueblo, además era un mecanismo de opresión de las castas privilegiadas.

Es importante subrayar que, para ese entonces, la Iglesia poseía una gran influencia en la vida política del país.

Sin embargo, al haberse considerado perjudicial la intervención de la Iglesia en materia educativa, se impidió que tuviera el monopolio y se pugó por la plena libertad de enseñanza: "Artículo 3o. La enseñanza es libre. La ley determinará que profesiones necesitan título para su ejercicio y con qué requisitos debe expedirse.

En cuanto a la libertad de cultos hubo una fuerte polémica. Por una parte, el sector conservador pretendía

(27) DE LA CUEVA, Mario. op. cit. p. 1292

que se declarara oficial a la religión católica y, por la otra, los liberales no aceptaban tal propuesta.

Mociones y réplicas no se dejaron de escuchar en el recinto parlamentario. No se llegó a un acuerdo. Tímidamente se aprobó de la siguiente manera el artículo 123: "Corresponde exclusivamente a los poderes federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes".

A pesar de que la Constitución de 1857 se elaboró en una delicada coyuntura histórica dentro de sus frutos se ubica una magnífica declaración de Derechos Fundamentales del ser humano, la expresión liberal de la dignidad humana.

## 2.7 La Constitución de 1917

Con la promulgación de la Constitución de 1917, se inicia una nueva etapa en la historia del constitucionalismo mundial. México, con la primera declaración de derechos sociales del mundo, inaugura lo que se conoce como Constitucionalismo Social.

Además de contener la declaración de derechos humanos heredada por los mexicanos liberales del siglo pasado, nuestra Carta Magna recogió en su seno una serie de derechos

inspirados en el ideal de la justicia social: dar más a los que menos tienen.

Por una parte, el artículo 123 estableció un listado de garantías para la clase trabajadora: jornada máxima de trabajo de 8 horas, descanso semanal, tutela a los menores trabajadores, salario mínimo, participación de los trabajadores en las utilidades, protección a la salud y a la vida de la familia del trabajador, derecho de huelga, acceso a la justicia laboral, derecho a la seguridad social, etcétera.

Por otra, el artículo 27 incluyó una nueva expresión de la propiedad: la propiedad como función social. Este precepto representa la conquista jurídica de una de las clases históricamente desprotegidas. El reclamo de los campesinos por tierra y libertad, por fin fue escuchado y elevado a rango de norma constitucional.

Es preciso señalar que las garantías individuales no excluyen a las sociales, ni las sociales eliminan a las individuales. Son complementarias entre sí. La libertad no se encuentra divorciada de la justicia social. Ambas son necesarias para el desarrollo cabal de la dignidad del ser humano.

No queremos concluir este inciso, sin antes señalar que entre el 8 de julio de 1921, fecha de publicación en el Diario Oficial de la primera reforma constitucional y el día de hoy, nuestra ley fundamental de 1917 ha tenido 375 modificaciones, independientemente de su magnitud, importancia o contenido.

Algunas de esas reformas han servido para fortalecer el régimen de los Derechos Humanos.

Las principales garantías del gobernado que se han incluido en el texto original de la Constitución de 1917 son:

Artículo 32. Garantía a la educación primaria y secundaria como obligatorias.

a) La igualdad jurídica de la mujer y el hombre (artículo 4o., 31 de diciembre de 1974).

b) La protección legal en cuanto a la organización y el desarrollo de la familia (artículo 4o., 31 de diciembre de 1974).

c) El derecho a decidir de manera libre, responsable e informada, sobre el número y espaciamiento de los hijos (artículo 4o., 31 de diciembre de 1974).

d) El deber de los padres de preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades de la salud física y mental (artículo 4o., 18 de marzo de 1980).

e) El derecho a la protección de la salud (artículo 4o., 3 de febrero de 1983).

f) El derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa (artículo 4o., 7 de febrero de 1983).

g) El derecho a la información (artículo 6o., y de diciembre de 1977).

h) Que los tribunales emitan sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial (artículo 17, 17 de marzo de 1987).

i) Readaptación social del delincuente a través del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación (artículo 18, 23 de febrero de 1965).

j) Las mujeres cumplirán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto (artículo 18, 23 de febrero de 1965).

k) Establecimiento de instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores (artículo 18, 23 de febrero de 1965).

l) Posibilidad de traslado a nuestro país de reos de nacionalidad mexicana que se encuentren cumpliendo penas en

países extranjeros y, a su vez, posibilidad de traslado de reos de nacionalidad extranjera sentenciados por delitos del orden federal, o del fuero común en el Distrito Federal, a su país de origen o residencia (artículo 8, 4 de febrero de 1977).

m) El monto de la fianza será fijado por el juez y en ningún caso será superior de la cantidad equivalente a la percepción de dos años de salario mínimo general vigente en el lugar en que se cometió el delito. Salvo las excepciones que marca la propia Constitución (artículo 20, 2 de diciembre de 1948 y 14 de enero de 1985).

n) La libertad bajo caución se otorgará en aquellos casos en que el delito sea castigado con una pena cuyo término medio aritmético no sea mayor de cinco años de prisión (artículo 20, 2 de diciembre de 1948 y 14 de enero de 1985).

o) Cuando el infractor no pague la multa que se le hubiere impuesto, el arresto administrativo no excederá en ningún caso de treinta y seis horas (artículo 21, 3 de febrero de 1983).

p) Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá el equivalente a un día de su ingreso (artículo 21, 3 de febrero de 1983).

## CAPITULO III

ANALISIS CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS  
EN MEXICO

La Constitución Federal en su art. 1o., otorga el goce y respeto de las garantías a todo individuo, sea nacional o extranjero, con las condiciones y modalidades que ella misma establece.

Este es uno de los preceptos de mayor trascendencia de nuestra Constitución Federal. "Garantía" significa, tomando en consideración al doctor Burgoa, la acción de guardar, proteger, defender o salvaguardar pudiendo denotar también, protección, respaldo, defensa, salvaguardia o apoyo, jurídicamente el vocablo garantía se originó en el derecho privado.(14)

La supremacía de las garantías, derechos y libertades otorgadas por la Constitución Política, conlleva la obligación ineludible de todas las autoridades del Estado a respetarlas y hacerlas cumplir, así como que ninguna ley o norma secundaria vaya en su contra. Estas garantías también son rígidas en cuanto que no son susceptibles de reformarse aplicando el procedimiento ordinario que se sigue para modificar una ley secundaria. Para la adición o reforma de las garantías, libertades y derechos de la persona se requiere de la intervención del

---

(14) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Garantías y Amparo. 18a. edición. Porrúa. México. 1984

Poder Revisor de la Constitución, el cual se integra por el Poder Legislativo Federal, Cámaras de Diputados y de Senadores, y todos los órganos legislativos de las entidades federativas, legislaturas locales.

Siempre ha sido una preocupación del legislador incluir las garantías de los derechos humanos en las leyes fundamentales del país. En el caso de México, el Artículo 1o. de la Carta Magna hace mención de las garantías otorgadas a los individuos, pero en realidad se refiere a los derechos humanos de éstos.

En el presente capítulo expondré los conceptos y clasificación de las garantías individuales, así como al análisis al artículo 102 en su apartado "B" sobre la naturaleza jurídica de los derechos humanos.

### 3.1 Las Garantías Individuales

Siendo nuestra Constitución la fuente de las garantías individuales, o sea el ordenamiento en el cual éstas se consagran, formando, por ende, parte de la Ley Fundamental, es lógico y evidente que están investidas de los principios esenciales que caracterizan al cuerpo normativo supremo respecto de la legislación secundaria. Por consiguiente, las garantías individuales participan del principio de supremacía constitucional, consignado en el artículo 133 de

la Ley Suprema, en cuanto que tienen prevalencia sobre cualquier norma o ley secundaria que se les contraponga y primacía de aplicación sobre la misma, por lo que las autoridades todas deben observarlas preferentemente a cualquier disposición ordinaria. Por otra parte, las garantías individuales que forman parte integrante de la Constitución, están, como ésta, investidas del principio de rigidez constitucional, en el sentido de que no pueden ser modificadas o reformadas por el poder legislativo ordinario (o sea, por el Congreso de la Unión como órgano legislativo federal y para el Distrito Federal, y por las Legislaturas de los Estados), sino por el poder extraordinario integrado en los términos del artículo 135 de la Ley Fundamental.

Es por ello que a continuación explicaré el concepto y alcance de las garantías individuales.

#### a) Conceptos y alcances

Parece ser que la palabra garantía proviene del término anglosajón "warranty o warantie, que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar (to warrant), por lo que tiene una connotación muy amplia. Garantía equivale, pues, en su sentido lato, a aseguramiento o afinazamiento, pudiendo denotar también protección, respaldo, defensa, salvaguardia o apoyo, Jurídicamente, el vocablo y el concepto garantía se originaron en el derecho

privado, teniendo en él las acepciones apuntadas". (15)

El concepto *garantía* en derecho público ha significado diversos tipos de seguridades o protecciones en favor de los gobernados dentro de un estado de derecho, es decir, dentro de una entidad política estructurada y organizada jurídicamente, en que la actividad del gobierno está sometida a normas pre-establecidas que tienen como base de sustentación el orden constitucional. De esta guisa, se ha estimado, incluso por la doctrina, que el principio de la legalidad, el de división o separación de poderes, el de responsabilidad oficial de los funcionarios públicos, etc., son garantías jurídicas estatuidas en beneficio de los gobernados; afirmándose también que el mismo concepto se extiende a los medios o recursos tendientes a hacer efectivo el imperio de la ley y del derecho.

Ideas semejantes emite don Isidro Montiel y Duarte al aseverar que "...todo medio consignado en la Constitución para asegurar el goce de un derecho se llama garantía, aun cuando no sea de las individuales".(16)

La doctrina no se ha podido poner de acuerdo en la acepción estricta y específica que debe tener el concepto de

---

(15) BURGOA ORTHUELA, Ignacio. *Las Garantías Individuales* op.cit. p. 161

(16) MONTIEL Y DUARTE, Isidro. *Derecho Público Mexicano*. 7a. edición. Grijalbo. México. 1990. p. 260

garantía en el derecho público y, especialmente en el constitucional. La diversidad de definiciones o de opiniones sobre lo que debe entenderse por garantía obedece a que sus autores toman la idea respectiva en su sentido amplio o lato, es decir, con la sinonimia a que nos hemos referido, sin contraerla al campo donde específicamente debe ser proyectada, o sea, al de las relaciones entre gobernantes y gobernados. Además, dentro de la amplitud del término garantía los doctrinarios enfocan la definición de este concepto desde diferentes puntos de vista, sugiriendo ideas confusas o demasiado generales.

"Suele hablarse, en efecto, de garantías institucionales como medios de protección de ciertas instituciones establecidos por la regulación constitucional para hacer imposible su supresión en el vía legislativa ordinaria". (17)

El gran Hans Kelsen "alude a las garantías de la Constitución y las identifica con los procedimientos o medios para asegurar el imperio de la Ley Fundamental frente a las normas jurídicas secundarias, es decir, para garantizar el que una norma inferior se ajuste a la norma superior que determina su creación o su contenido"(18).

---

(17) BIDART CAMPOS, Germán. Teoría General de los Derechos Humanos. 10a. edición. UNAM. México. 1994. p. 204

(18) KELSEN, Hans. op. cit. p. 230

Huelga decir que tampoco la opinión del famoso jurista vienés se dirige hacia la definición del tipo específico de garantía que nos interesa, pues no habla de las garantías del gobernado sino de los medios o sistemas para garantizar o asegurar la prevalencia de las normas jurídicas superiores sobre las de menor categoría.

El Dr. Fix Zamudio sostiene que "sólo pueden estimarse como veedaderas garantías los medios jurídicos de hacer efectivos los mandatos constitucionales" (19) aclarando inmediatamente que para él existen dos especies de garantías: las fundamentales, individuales, sociales e institucionales y las de la Constitución para los métodos procesales, represivos y reparadores, que dan efectividad a los mandatos fundamentales, cuando son desconocidos, violados o existe incertidumbre respecto de su forma o contenido.

Acudiendo a la ejemplificación, agrega dicho autor que "garantías fundamentales son las establecidas por los primeros veintiocho artículos de nuestra Carta Fundamental, las cuales, unas tienen el carácter de individuales, otras pueden estimarse sociales, y finalmente también están reguladas determinadas instituciones y entre estas últimas merecen destacarse las establecidas por los artículos 14 y

---

(19) FIX ZAMUDIO, Héctor. Juicio de Amparo. 3a. edición. UNAM. México. 1992. p. 180

16 que pueden designarse genéricamente como garantía de justicia. Por el contrario, continúa, las garantías de la constitución mexicana son los procesos establecidos por los artículos 103 y 107 (amparo), 105 (conflictos entre los Estados y la Federación, o los Estados entre sí) y 111 (proceso de responsabilidad de funcionarios), que ya son normas estrictamente procesales, de carácter represivo y reparador".(20)

Como se ve, el Dr. Fix Zamudio, tomando en cuenta la noción muy amplia y general de garantía y aglutinando en su opinión a la de los autores ya citados, no explica la consistencia jurídica de lo que, a su juicio, sean las garantías fundamentales, pues se concreta a exponer lo que, según él, comprenden. La mera demarcación del alcance de un concepto no equivale a su desentrañamiento, cuestión ésta que deja en tratar nuestro estudioso jurista; y por lo que concierne a las garantías de la Constitución, que identifica con los diferentes procesos constitucionales, debemos decir que implican una idea completamente distinta de la de garantía individual o del gobernado y cuya fisonomía jurídica es precisamente lo que pretendemos describir.

En atención a las diversas acepciones del vocablo y de la idea garantía dentro el campo del derecho, nosotros prescindiremos de los múltiples significados que tienen,

(20) Ibíd. p. 181

para contraer el concepto respectivo a la relación jurídica de supra a subordinación de que vamos a hablar, y de la que surge el llamado derecho público subjetivo del gobernado y que equivale, en cierta medida, a los Derechos del Hombre de la Declaración francesa de 1789 y de nuestra Constitución de 1857.

En otras palabras, desde el punto de vista de nuestra Ley Fundamental vigente, las garantías individuales implican, no todo el variado sistema jurídico para la seguridad y eficacia del estado de derecho, sino lo que se ha entendido por *derechos del gobernado* frente al poder público. La relación entre ambos conceptos, garantía individual y derecho del gobernado, se deduce de la gestación parlamentaria del artículo primero de la Constitución de 1857.

Como ya hemos advertido, los constituyentes de 56-57, influenciados por la corriente jusnaturalista, consideraron que los derechos del hombre son aquellos que éste recibe de Dios, o como dijera Mirabeau, "los que la justicia natural acuerda a todos los hombres, y que, dada su amplitud y variedad, no era posible enmarcar dentro de un catálogo. Por ello, dichos constituyentes se concretaron a instituir las garantías que aseguraran el goce de esos derechos, de tal suerte que al consagrar las propias garantías, en el fondo se reconcilió el derecho respectivamente protegido o asegurado

por ellas, estableciéndose así la relación de que hemos hablado".(21)

A nuestro entender, sin embargo, no puede identificarse la garantía individual con el derecho del hombre o el derecho del gobernado, como no se puede confundir el todo con la parte, lo que creemos demostrar por las consideraciones que informan este capítulo.

Respecto a los alcances de las garantías individuales puedo decir, que el término garantía es algo que protege contra algún riesgo. Se encuentra también en el término anglo-sajón Warrantie, asegurar, proteger, defender o salvaguardar.

Mediante las garantías individuales la población hace valer sus derechos frente al poder del Estado; son pues los límites de la actuación del Estado frente a los particulares.

Las garantías individuales protegen a todos los habitantes que se encuentran en el territorio mexicano.

Podemos decir también que las garantías individuales consisten en el respeto a los derechos del hombre, mismos

---

(21) Cit. por MELIO, Artemio. Compendio de Ciencia Política 4a. edición. Depsima. Argentina. 1988. p. 102

que están constituidos por la facultad de los individuos para disfrutar de la igualdad, de la libertad, de la propiedad y de la seguridad.

Las garantías individuales reconocidas en México están contenidas en el Título primero, Capítulo I de la Constitución Federal, es decir, en sus primeros 29 artículos.

La relación jurídica que existe entre los sujetos mencionados genera, para éstos, derechos y obligaciones que tienen un contenido especial. En efecto, las garantías individuales se han reputado históricamente como aquellos elementos jurídicos que se traducen en medios de salvaguarda de las prerrogativas fundamentales que el ser humano debe tener para el cabal desenvolvimiento de su personalidad frente al poder público. En consecuencia, los derechos y obligaciones que implica o genera la relación que existe entre gobernados y gobernantes o entre aquéllos y el Estado (en los términos ya apuntados) tienen como esfera de gravitación esas prerrogativas sustanciales del ser humano, cuyos fundamentos filosóficos expusimos en otra ocasión, considerándose como aquéllas la libertad, la igualdad, la seguridad jurídica y la propiedad, respecto de las cuales trataremos en los incisos siguientes.

"Pues bien, desde el punto de vista del sujeto activo

de la relación jurídica en que se revela la garantía individual, ésta implica para dicho sujeto un derecho, esto es, una potestad jurídica que hace valer obligatoriamente frente al Estado en forma mediata y de manera inmediata frente a sus autoridades, surgiendo para el sujeto pasivo, o sea, para estos dos elementos (autoridad y Estado) una obligación correlativa. Siendo las prerrogativas fundamentales del hombre inherentes a su personalidad, lo que constituye el objeto tutelado por las garantías individuales principalmente, el derecho que se establece por la relación jurídica en que estas se traducen consiste en una exigencia imperativa que el gobernado reclama del sujeto pasivo de la aludida relación (autoridades y Estado), en el sentido de que se le respete un mínimo de actividad y de seguridad indispensable para el desarrollo de la personalidad humana".(22)

La potestad de reclamar al Estado y a sus autoridades el respeto a las prerrogativas fundamentales del hombre, y que constituye la manera como se traduce el derecho que para el sujeto activo de la relación jurídica multicitada o gobernado genera o implica esta misma, tiene la naturaleza de un derecho subjetivo público.

En efecto, dicha potestad es un derecho, esto es, tiene

---

(22) CARRAJAL MORENO, Gustavo. El Municipio Mexicano. 8a. edición. Herrero. México. 1993. p. 213

un calificativo de jurídica, porque se impone al Estado y a sus autoridades, o sea, porque estos sujetos pasivos de la relación que implique la garantía individual están obligados a respetar su contenido, el cual, como ya advertimos, se constituye por las prerrogativas fundamentales del ser humano. En este sentido, la potestad del gobernado de exigir a las autoridades estatales y, por ende, al Estado, el mencionado respeto, la indicada observancia, no es un mero hecho o una simple posibilidad de actuar del titular de la garantía individual y cuyo cumplimiento o acatamiento podrían eludirse. Por el contrario, dicha potestad prevalece sobre la voluntad estatal expresada por conducto de las autoridades, la cual debe acatar las exigencias, los imperativos de aquélla, por estar sometida obligatoriamente.

#### b) Su Clasificación

Las garantías individuales que otorga la Constitución Política las podemos clasificar de la siguiente manera:

- a) Igualdad,
- b) Libertad,
- c) Propiedad, y
- d) Seguridad jurídica". (23)

---

(23) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales op. cit. p. 179

*Garantía de Igualdad.* La igualdad consiste en que varias personas cuya situación coincida puedan ser sujetos de los mismos derechos y obligaciones. No debe haber distinciones ni diferencia entre los hombres como tales.

En la antigüedad la igualdad no existió entre los hombres; se palparon marcadas diferencias entre los componentes de la sociedad. En algunos pueblos de la antigüedad practicaban la esclavitud donde se le daba al hombre la calidad jurídica de cosa.

"Fue en la Revolución Francesa, donde apareció definitivamente la igualdad del hombre, subsistiendo actualmente en la mayoría de los ordenamientos legales".(24)

En nuestra Constitución, los preceptos que se refieren a igualdad son: 1º, 2º, 4º, 12 y 13.

*Garantías de Libertad.* "Es la libertad una facultad que tienen los individuos para ejercer o no ejercer alguna actividad. Cada persona es libre para realizar los fines que más le agraden. Es la libertad una cualidad inseparable de la naturaleza humana".(25)

No siempre ha gozado el hombre del principio de

---

(24) CARPIZO, Jorge. op. cit. p. 103

(25) Ibidem. p. 105

libertad; es conocido de sobra que estaba reservada a clases privilegiadas, las que imponían su voluntad sobre aquellos que no reunían los mismos requisitos económicos, sociales, etc. Fue hasta la Revolución Francesa, cuando se proclamó la libertad universal de los hombres: todo individuo por el sencillo hecho de serlo nace y permanece libre.

Los Artículos Constitucionales que se refieren a la libertad, son 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 24 y 28.

*Garantías de Propiedad.* El Derecho de propiedad está garantizado en el artículo 27 de la Constitución.

El concepto de propiedad privada se encuentra en el primer párrafo del artículo 27 Constitucional, el cual establece "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.

No se puede concebir un Estado sin territorio, por ello todas las tierras de la nación mexicana le pertenecen puesto que son partes integrantes de la misma.

*Garantías de Seguridad Jurídica.* La vida pública mexicana está sucedida de infinidad de actos en que se

relacionan el Estado y los individuos; para que no arastre con su conducta el Estado al individuo, necesario es que se ajuste a una serie de normas, requisitos o circunstancias preestablecidas. Toda actuación del Estado que no observe exactamente lo que la ley ha ordenado, no será válida.

El individuo pues, goza de seguridad frente a la actividad del Estado, misma que se encuentra consagrada en los artículos 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de la Constitución.

### 3.2 Análisis del Artículo 102 apartado B

"El 28 de enero de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El objeto de la reforma consistió en la adición de un apartado B al citado dispositivo constitucional para crear un sistema novedoso de protección de los Derechos Humanos bajo la modalidad de Ombudsman".(26)

El referido sistema viene a complementar y a enriquecer las garantías que integran la justicia constitucional mexicana, sin suprimir o sustituir ninguna de las ya establecidas por el orden jurídico nacional. De ninguna manera riñe o se opone al juicio de amparo; que es el más

(26) MADRAZO, Jorge. op. cit. p. 53

importante de los mecanismos de defensa de los Derechos Humanos.

El contenido original del artículo 102, referido a la organización y funcionamiento del Ministerio Público y a algunas de las principales responsabilidades del Procurador General de la República, se concentraron, sin modificación alguna, en lo que ahora es el apartado A del mencionado artículo constitucional.

El texto del apartado B del artículo 102 constitucional es el siguiente:

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 violan 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. El nuevo apartado B del artículo 102 constitucional establece todo un sistema no jurisdiccional de protección a los Derechos Humanos, bajo la modalidad del Ombudaman, que es el magistrado encargado en ciertos países de examinar las quejas formuladas por los ciudadanos contra las autoridades administrativas.

La creación de este sistema refleja y fortalece la estructura federal del Estado mexicano. Efectivamente, al lado de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se crean en cada una de las entidades federativas, comisiones estatales o locales de Derechos Humanos que conocerán de violaciones en las que se encuentren involucradas autoridades del fuero común.

De esta forma, el sistema nacional de protección no jurisdiccional de los Derechos Humanos se integra con 33 instituciones: 31 correspondientes a los estados de la Federación, una al Distrito Federal, además de la Comisión Nacional.

En la actualidad se encuentran funcionando todas las comisiones locales con excepción de las de Aguascalientes, Baja California Sur y el Distrito Federal. Se espera que en muy breve plazo inicien sus actividades.

Por su extensión, este es uno de los más grandes sistemas de Ombudsman que existen en el mundo.

Tal y como sucede a nivel judicial, se establecen recursos mediante los cuales la Comisión Nacional podrá revisar los actos y procedimientos de las comisiones estatales, con el fin de que se genere una unidad de interpretación en la ejecución de los postulados sobre Derechos Humanos.

A manera de resumen podemos decir que con la reforma del 28 de enero de 1992, divide este precepto en los apartados A, que contiene la redacción original sin cambio algunos, y B, que instituye al Ombudsman a través de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que tiene competencia para intervenir en caso de violaciones a las garantías que ocasionen las instituciones administrativas y los sectores públicos federales, estatales y municipales, con excepción de la jurisdicción y competencia del Poder Judicial de la Federación.

Para entender mejor a esta figure y poder ubicar a la institución nacional en comentario, vamos a presentar en forma sintética las conclusiones reseñadas por Sonia Venegas en su obra Origen y devenir del Ombudsman:

"El término se empleó por primera vez en Suecia, en

1809, para señalar al funcionario encargado de investigar las quejas en contra de la burocracia.

Se han multiplicado los nombres, siendo los más populares los de médiateur, comisionado, procurador, defensor de los derechos humanos, defensor del público, etcétere.

El gran intervencionismo del Estado afecta sensiblemente a los ciudadanos, por lo que se requiere una impartición de justicia equitativa y flexible, que defienda los intereses de carácter social y evite las arbitrariedades.

Es una institución que se adapta a cualquier régimen jurídico. No sustituye a los tribunales, sino que es un instrumento que resuelve de inmediato los conflictos entre los gobernantes y gobernados, por ello es defensor de los derechos humanos.

El nombramiento debe recaer en una persona de gran honorabilidad quien debe ser independiente e imparcial en su actuación".(27)

Las resoluciones son recomendaciones, pero con tal

---

(27) VENEGAS, Sonia. Origen y devenir del Ombudsman. 3a. edición. Trillas. México. 1994. p. 130

fuerza moral que son respetadas de inmediato por los funcionarios afectados.

Ombudsman significa, según Fairén Guillén, "el hombre que da trámite, sin embargo, en sentido más amplio, es el delegado (de los poderes del Estado) que da trámite a la satisfacción del derecho, por eso Dante Barrios agrega que dicho trámite significa que cualquier organización se debe someter a la norma jurídica y en caso de desvío, este comisionado tendrá que conducir la infracción por su cauce de adecuado".(28)

El llamado Ombudsman, de origen sueco, surgió en la constitución de ese país en 1809. Entre nosotros existe un antecedente autóctono generado por Ponciano Arriaga en el Congreso Potosino de 1847: la llamada "Procuraduría de los pobres", que es el antecedente de la C.N.D.H., cuyo objetivo era defenderlos de las injusticias, atropellamientos y excesos que contra ellos se cometían, y se siguen cometiendo, ya sea por parte de algunas autoridades, o por algunos agentes públicos, pero principalmente buscaba mejorar la miserable condición de vida de nuestro pueblo, atender la modificación de sus costumbres y promover todo cuanto favoreciera a su ilustración y mejora (citado por el licenciado Juventino Castro, en su conferencia dictada el 18 de mayo de 1989).

(28) Cit. por VENEGAS, Sonia. op. cit. p. 132

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Continuando con el comentario a este precepto, debemos señalar que los organismos de protección a los derechos humanos que establecerán las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violen estos derechos, con excepción de los del poder judicial de la Federación. Formularán recomendaciones públicas autónomas no vinculatorias, y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas; así mismo se establece que no serán competentes en materia de asuntos laborales, electorales 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 señalar que en tanto se establecen los organismos de protección de los derechos humanos en los Estados, la Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá seguir conociendo las quejas de competencia local.

Los Estados que cuenten con dichos organismos, recibirán las quejas aún no resueltas que hayan sido presentadas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos en un tiempo de 30 días naturales contados a partir de la fecha

de publicación del decreto respectivo en el Diario Oficial de la Federación. Por lo que se refiere a las entidades del país que no cuenten con organismos de esta clase, se establece la obligación de que, a partir del 28 de enero de 1992, dispondrán de un año para establecer los organismos de protección de los derechos humanos.

### 3.3. La Naturaleza e integración del organismo protector de los Derechos Humanos

Las perspectivas para el desarrollo en la protección de los Derechos Humanos resultaban inciertas, pues consideramos que no podía inspirar confianza el pretendido fortalecimiento de nuestra democracia, si el organismo encargado de su defensa no gozara de legitimidad e independencia para realizar sus funciones.

En su estructuración, en el sistema de nombramiento y requisitos de elegibilidad de sus integrantes, en la capacidad de la persona que lo presidiría, en su ámbito de competencia, etc. se encontraban los retos para alcanzar el éxito.

Al ser creada la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se reflejó en el sistema jurídico mexicano la tendencia de otros países a fortalecer el respeto a los Derechos Humanos.

Cabe aclarar que desde su nacimiento en dicho organismo se aprecian rasgos y características que lo singularizan, fenómeno que no es de extrañar, pues cada Estado, de acuerdo con su tradición política, desarrollo histórico, exigencias sociales y contexto económico, adecua sus instituciones a esa realidad.

Según el decreto de creación como hemos apuntado, la Comisión Nacional surgió como un organismo desconcentrado adscrito a la Secretaría de Gobernación, y creemos que dicha decisión se debió al grado de incertidumbre en los resultados que en su actuar pudiera producir, o si se prefiere, se abrió un período de prueba a fin de evaluar las experiencias y resultados que dicho organismo obtuviera.

En todo caso, es de recalcar que su creación constituyó un avance, pues a pesar de las críticas que pudieran realizarse, basadas en la naturaleza con la cual fue diseñada, de todas formas constituía un primer paso para que, con posteriores modificaciones, se perfeccionaran los diversos aspectos que fuere necesario corregir. Por otro lado, se reconocía de ese modo la existencia de la problemática en esta materia, y existía voluntad política para corregirla.

Afortunadamente para el desarrollo institucional del país, desde sus inicios la Comisión Nacional demostró que el

hecho de encuadrarse en la Secretaría de Gobernación no incidió para que satisfactoriamente pudiese cumplir con los fines para los cuales fue creada.

"De esta manera, en cada una de sus actuaciones sobresale su plena autonomía e imparcialidad, lo que le dio, al decir del doctor Fix Zamudio, un amplio prestigio en todos los sectores sociales".(29)

Según el decreto de creación, la Comisión Nacional se integró con un Presidente, un Consejo, un Secretario Técnico, un Secretario Ejecutivo y un Visitador General.

En el punto relativo a la conformación y nombramiento de su Presidente, se observan las primeras diferencias en relación con los organismos de otros países. En efecto, mientras en otras latitudes, principalmente de Europa occidental, el nombramiento del Ombudsman, defensor del pueblo, o como se le llame a ese funcionario, recae en el parlamento, en el caso que nos ocupa, se dispuso que fuera nombrado por el Ejecutivo Federal (art.4).

La facultad de nombramiento presidencial, igualmente se hizo extensiva para los miembros del Consejo y el Secretario Técnico (art. 6, segundo y quinto párrafos).

---

(29) FIX ZAMUDIO, Héctor. op. cit. p. 205

En relación con el Secretario Ejecutivo y el Visitador, sus nombramientos se determinarían a nivel reglamentario, aunque interpretamos que los mismos deberían corresponder al Presidente de la Comisión Nacional, en virtud de ser sus auxiliares.

El esquema de nombramiento presidencial, aunado a la naturaleza de la Comisión Nacional como organismo descentralizado, dio pauta para que los partidos de oposición y algún sector de la doctrina señalaran que ello impediría que se corrigieran las arbitrariedades en que incurrieran las autoridades, toda vez que el organismo protector de los Derechos Humanos quedaba subordinado a los caprichos del Ejecutivo.

Afortunadamente, con la actuación desarrollada por la Comisión Nacional, las reflexiones al respecto se desvanecieron rápidamente y los resultados consignados en los informes de labores presentados por su Presidente, en los cuales se aprecia que muchas de las recomendaciones, además de dirimir satisfactoriamente las controversias, se dirigieron a importantes dependencias del gobierno.

La creación del Consejo constituyó otro perfil novedoso en la conformación de la Comisión Nacional, y que consideramos positivo, pues dada su integración y facultades (que más adelante comentaremos) tiende a fortalecer las

acciones desplegadas por este organismo.

Respecto a dicho cuerpo colegiado se dispuso que sus integrantes serían personas de reconocido prestigio en la sociedad, teniendo dicho cargo el carácter de honorario (art. 6, segundo y tercer párrafo).

a) Naturaleza Jurídica

La primera interrogante que se nos plantea es a quién de los diferentes funcionarios que conforman la Comisión Nacional correspondería la función reglamentaria, es decir, la precisión y desarrollo de los principios contenidos en el decreto de creación.

Tal inquietud se origina en virtud de que en el mencionado decreto nada se dijo al respecto. En tal sentido, consideramos acertado que tan importante facultad la asumiere el Consejo, pues dada su conformación plural e ideológica se asegura un mejor análisis y reflexión del cuerpo normativo:

De esta manera, los integrantes de dicho cuerpo colegiado se dieron a la tarea de elaborar el reglamento que regiría las actividades de la Comisión Nacional. En las sesiones del 18 de junio y 2 y 9 de julio de 1990, dicho reglamento fue aprobado por unanimidad, siendo publicado en

el Diario Oficial de la Federación el 10. de agosto de ese mismo año.

Sin embargo, es de destacarse la situación peculiar que se presentó en esta tarea: los integrantes del Consejo crearon y trasladaron una serie de lineamientos que no se aprecian en el decreto que estaban reglamentando: o bien contrariaron el sentido original del mismo. Aunque si bien dichas innovaciones enriquecieron el aspecto funcional de la Comisión Nacional, su base de sustentación jurídica resulta altamente cuestionada.

"Esta desacertada técnica legislativa dio la pauta para que autores como el doctor José Barragán, resaltara estos aspectos".(30)

Dado este peculiar desarrollo legislativo, analicemos ahora los perfiles novedosos que se aprecian en dicho reglamento.

En primer lugar, destaca el señalamiento de que la Comisión Nacional es un órgano de la sociedad y defensor de ésta (art. 10.).

Este señalamiento llevó al autor anteriormente citado a

---

(30) BARRAGAN, José. El laberinto de la ilegalidad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2a. edición. Crisol. México. 1994. p. 32.

afirmar que, "con base a la naturaleza de organismos desconcentrados de la Comisión Nacional, no podía aceptarse que se considerara como un organismo de la sociedad".(31)

Por nuestra parte, consideramos que dicho señalamiento no reviste gran importancia, ya que lo fundamental consistía en que dicho organismo cumpliera con los fines para los cuales fue creado.

Con acierto, el reglamento en cuestión precisó el núcleo central de la materia, al definir a los Derechos Humanos como "aquellos inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se pueda vivir como ser humano" (art. 2o.).

En lo referente a la conformación de la Comisión Nacional sobresale la creación de diferentes direcciones generales, dependiendo de los distintos funcionarios, todas ellas con funciones específicas para un mejor desempeño del organismo.

#### b) Competencia

En lo que respecta a la esfera de competencia, sobresalen nuevas atribuciones tanto para la Comisión Nacional como para cada uno de sus funcionarios.

(31) Ibíd. p. 32

De esta manera, a la Comisión Nacional se le confieren facultades para apoyar y asesorar técnicamente para la creación y funcionamiento de organismos similares de carácter local; en segundo lugar, establecer convenios de colaboración con los organismos protectores de los Derechos Humanos de nuestros Estados para tener comunicación con los organismos no gubernamentales tanto nacionales como internacionales en materia de Derechos Humanos; y para proponer las reformas o los nuevos instrumentos jurídicos que fuesen necesarios para la mejor protección de estos derechos (art. 5. frs. V, VI, VIII y IX).

Estos nuevos señalamientos comprenden importantes aspectos que el decreto de creación había omitido, su importancia radica en que encierran el germen para que los aires de protección a los Derecho Humanos se difundan hacia el ámbito local. Su previsión fue acertada, pues no podemos comprender la fortaleza y evolución de nuestro sistema federal, si en las entidades que lo conforman las garantías y libertades de sus ciudadanos no son respetadas. De ahí la importancia que a la Comisión Nacional se le confiera la facultad de apoyo y asesoría para la creación de los organismos de los Derechos Humanos en nuestros Estados.

Tampoco podemos dejar de resaltar la facultad consistente en proponer reformas legales que mejoren la protección de los Derechos Humanos, ya que en este principio

se encontraba la oportunidad de perfeccionar al sistema legislativo.

Será con base en esta disposición como la Comisión Nacional propondrá importantes reformas en materia penal y penitenciaria que cristalizarán en nuestro orden jurídico, en la perfección y otorgamiento de mayores garantías a los ciudadanos a lo largo del proceso y al momento de cumplir la sentencia.

En otro orden de ideas, entre las nuevas atribuciones conferidas a los funcionarios de la Comisión Nacional, destacan los señalamientos realizados al Presidente de dicho organismo.

En primer término, el informe semestral que rinda al Ejecutivo Federal deberá hacerse público de inmediato y la facultad de proponer al Presidente de la República el nombramiento del Secretario Técnico del Consejo, así como la de designar al Secretario Ejecutivo y al Visitador, así como a los directores generales dependientes de la Presidencia (art. 8, frs. V, VIII, IX y XI).

En lo que se refiere al Consejo, sobresale también una amplia gama de nuevas atribuciones, con lo cual de un simple cuerpo colegiado de examen y opinión, se transforma en un organismo con facultades resolutorias, al conferírsele

facultades de formular, para su ejecución por el Presidente de la Comisión Nacional, las directrices y lineamientos que considere pertinentes para garantizar un mejor respeto a los Derechos Humanos y aprobar el reglamento y normas de carácter interno (art. 10, frs. I, IV).

En lo que concierne al Secretario Técnico, se le atribuyen facultades propias del secretario de un cuerpo colegiado, tales como la de preparar el orden del día, elaborar las actas de las sesiones del Consejo, etcétera (art. 11).

Respecto de las atribuciones del Secretario Ejecutivo, éstas se agrupan en cuatro apartados: En el primero, se encuadran facultades que según el decreto de creación correspondan al Consejo y al Visitar, tal es el caso del señalamiento que se refiere a la proposición de las políticas que en materia de Derechos Humanos se realizarán ante los organismos nacionales e internacionales; y la de promover las relaciones con los organismos que se ocupan de estos temas (art. 12. frs. I, II). El segundo apartado se refiere a la facultad de dictaminar sobre tratados y convenciones que México deberá suscribir para garantizar el respeto a los Derechos Humanos (art. 12, fr. III). En tercer lugar, se le confiere la coordinación de estudios para el mejor funcionamiento de la Comisión Nacional, así como los que hayan de ser propuestos a los organismos

gubernamentales; preparar los proyectos e iniciativas de ordenamientos legislativos, que han de ser sometidos a los órganos competentes (art. 12. frs. IV, V) y, finalmente, ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos que dicte el Presidente de la Comisión Nacional y los que emanen del Consejo (art. 12, fr. VII).

En lo que concierne al Visitador, se constriñen sus facultades a proporcionar atención a los individuos y grupos que denuncien la posible violación de los Derechos Humanos, así como elaborar el proyecto de recomendación que el Presidente de la Comisión Nacional presentará a las autoridades competentes (art. 13).

A la luz de la nueva estructura competencial quedan definidos los rasgos que han de distinguir a los distintos funcionarios de la Comisión Nacional, a excepción de la Secretaría Ejecutiva, a la que se le confirieron facultades de distinta naturaleza, pues lo mismo le compete proponer las políticas que, respecto a los Derechos Humanos, se deben seguir ante los organismos nacionales e internacionales; promover las relaciones con otros organismos; la de dictaminar sobre tratados internacionales que, México debiera suscribir a fin de asegurar estos derechos; la de coordinar los estudios para el mejor funcionamiento de la Comisión Nacional; preparar los proyectos e iniciativas de reforma legislativa; ejecutar y dar seguimiento a los

acuerdos que dicte tanto al Presidente de la Comisión Nacional, como al Consejo.

c) Funciones

En el decreto de creación se establecen las atribuciones y fines que corresponde desarrollar a la Comisión Nacional. En un primer apartado se enumeran las que le corresponden como cuerpo colectivo y, en segundo término, se especifican las encomendadas a cada uno de sus funcionarios.

De esta manera, el decreto asignó a la Comisión Nacional cinco funciones (enunciadas en seis fracciones), la primera de ellas en el sentido de ser el organismo rector de la política que en materia de respeto y defensa de los Derechos Humanos debe llevarse a cabo en nuestro país (art. 3. fr. I).

La segunda, cuya finalidad estribó en que los Derechos Humanos consagrados en las leyes se cumplan y, para ello, debe coordinar la adecuada ejecución de la política nacional e internacional sobre esta materia (art. 3, frs. II, VI).

En tercer lugar está la de elaborar, ejecutar y dar seguimiento a los reclamos sociales sobre los Derechos Humanos (art. 3, fr. III).

Como siguiente facultad, destaca la disposición, que consideramos muy importante, referente a elaborar y proponer programas preventivos y culturales de los Derechos Humanos, pues con dicho principio se propicia que en nuestro país se genere una cultura de estos derechos (art. 3, fr. IV).

Será con base en esta disposición (que se reafirma más adelante en el reglamento de este organismo), que la Comisión Nacional efectuará una intensa difusión mediante la publicación de folletos, libros y revistas con el objeto de divulgar y precisar la trascendencia de los Derechos Humanos.

#### d) Organos y Atribuciones

Finalmente, a la Comisión Nacional se le atribuyó la facultad de representar al gobierno federal ante los organismos nacionales y, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, ante los internacionales en materia de Derechos Humanos (art. 3, fr. V).

Como puede apreciarse a la luz de este espectro de atribuciones, la Comisión Nacional se constituyó, en nuestro sistema político, como el eje rector para la protección de los Derechos Humanos. Ello se desprende de la naturaleza preventiva; ejecutiva, propositiva y representativa con que fue investida.

En lo concerniente a las atribuciones específicas de cada uno de sus funcionarios, se aprecia que es en el Presidente de la Comisión Nacional en quien recae el liderazgo, al corresponderle la representación de dicho organismo así como la coordinación de las acciones a desarrollar (art. 5).

Dentro de las obligaciones de su presidente destaca la de informar semestralmente al Presidente de la República sobre las tareas realizadas, así como de los resultados alcanzados en la protección de los Derechos Humanos (art. 5 fr. V).

Esta disposición resulta incongruente con la naturaleza de la Comisión Nacional, toda vez que por haberse constituido como organismo desconcentrado correspondería al Secretario de Gobernación, como titular de la dependencia a la que dicho organismo se encontraba adscrito, recibir el informe de labores. Sin embargo, comprendemos que no seguir tal principio obedeció a factores políticos, consistentes en que al presentar el informe al Ejecutivo Federal se fortalecía la importancia de este organismo.

Dado lo incierto de su consolidación dentro del sistema jurídico mexicano, juzgamos conveniente tal señalamiento. No obstante externamos nuestra convicción basados en una teoría democrática de que deben ser los representantes

populares quienes conozcan del informe.

Al examinar las facultades conferidas al Consejo, se deduce que el propósito fundamental de su creación radicó en ser un cuerpo analítico de la problemática de los Derechos Humanos existentes en el país, a fin de proponer las medidas que juzgue necesarias para una mejor prevención y tutela de estos derechos (art. 6 párrafo cuarto). Para la anterior tarea, se dispuso que el Consejo se apoyara en un Secretario Técnico (art. 6 tercer párrafo).

Respecto del Secretario Ejecutivo, sus facultades, según el decreto de creación, se encaminaron hacia tres objetivos: a) Someter a la consideración del Presidente de la Comisión Nacional los programas de trabajo; b) Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos que dicta la Presidencia, así como los que emanen del Consejo y c) Proponer los mecanismos y procedimientos de coordinación con los demás poderes (art. 7).

Finalmente, podemos apreciar que las funciones asignadas al Visitador presenta disímhola naturaleza, de tal suerte que le corresponde promover y fortalecer las relaciones de la Comisión Nacional con organismos públicos, sociales y privados, nacionales e internacionales; diseñar, proponer y desarrollar canales de comunicación y colaboración con la sociedad en las tareas de respeto y

defensa de los Derechos Humanos; representar al Presidente de la Comisión Nacional en todos aquellos actos relacionados con el desahogo de las funciones del Órgano y denunciar ante las autoridades competentes los actos que conozca, que puedan significar violaciones a los Derechos Humanos (art.8).

Expuesto el esquema estructural y competencial conferidas a la Comisión Nacional y a sus funcionarios, consideramos que el decreto de creación adoleció de diversos defectos de técnica legislativa, que destacamos a continuación:

En primer término, debió precisar aspectos fundamentales como son los principios procedimentales a que debían quedar sujetos las denuncias o quejas presentadas; el sistema contencioso aplicable, y la naturaleza de sus resoluciones, ya que dichos principios, al constituir núcleos esenciales para el funcionamiento de un organismo de tales características, no pueden delegarse en un reglamento interno.

En segundo lugar, observamos que, dadas las atribuciones conferidas a los distintos funcionarios de la Comisión Nacional, no existe una idea clara de la naturaleza funcional que debería corresponder a cada uno de ellos, de tal suerte que al Visitador le competen funciones de

relaciones públicas, representativas y de denuncia por violación a los Derechos Humanos.

La desconocida naturaleza y funcionamiento de este tipo de organismos produjo que algunos funcionarios, recelosos al ver menoscabadas sus facultades por la presencia de la Comisión Nacional, infundadamente expresaron que con su creación se podía provocar un desquiciamiento en el orden jurídico, al interferir en facultades o atribuciones conferidas constitucionalmente a otras autoridades.

Dilucidando estas incertidumbres, en un brillante artículo, el doctor Jorge Carpizo delineó las características que han definido a este tipo de organismos en el derecho comparado.

"En dicho trabajo señala que, hoy en día, se han creado nuevos órganos públicos para proteger los derechos de los gobernados, mismos que subsisten junto con los órganos clásicos; que en los nuevos organismos prevalece el antiburocratismo y el antiformalismo; que dichos organismos complementan, no suprimen, sustituyen o duplican a los órganos clásicos. Entre otras consideraciones, dijo que coexiste y conviven con similares organismos no gubernamentales".(32)

(32) CARPIZO, Jorge. Antecedentes Mexicanos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. 2a. edición. C.N.D.H. México. 1991. p. 13

A manera de resumen, podemos decir que en relación con las facultades de la Comisión Nacional como organismo colectivo, en términos generales reproduce los mismos lineamientos vigentes, con la salvedad de remarcar la obligación de supervisar el respeto de los Derechos Humanos en los centros penitenciarios, así como la promoción, estudio, capacitación y publicaciones sobre esta materia.

Con los anteriores principios se quiere que las acciones de la Comisión Nacional trasciendan no sólo al propósito del respeto a la legalidad, sino que en la sociedad mexicana se comprenda que sólo con el respeto a los Derechos Humanos se podrá avanzar hacia estadios superiores.

En lo que concierne a las atribuciones de cada uno de sus funcionarios, se confirman las contempladas hasta estos momentos, con las siguientes modificaciones y agregados: con respecto al Presidente de la Comisión Nacional, se propone que el informe semestral de las actividades rendido al Presidente de la República, sea anual y que dicho informe también se envíe al Senado (art. 46).

Dicha propuesta se fundamenta en que la Comisión Nacional centre su actividad en la resolución de las denuncias y quejas presentadas, más que en la elaboración de

---

los informes semestrales.

Respecto del Consejo, se agrega la facultad de conocer el informe del Presidente de la Comisión Nacional en cuanto al ejercicio presupuestal, así como el señalamiento (que por cierto nos trae a la mente la atribución conferida al Supremo Poder Conservador de 1836) de transmitir a la Comisión Nacional el sentir de la sociedad respecto al trabajo de la misma" (art. 18. fr. VII).

## CAPITULO IV

PROCEDIMIENTO PROTECTOR DE LOS  
DERECHOS HUMANOS EN MEXICO

En relación con este aspecto, se determinó que la Comisión Nacional conocería de todas aquellas violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o a un grupo, cometidos por una autoridad o servidor público; o cuando, cometidos por otros agentes sociales, exista la anuencia o la tolerancia de alguna autoridad o servidor público y, finalmente, por negligencia imputable a alguna autoridad o servidor público (artículo 3).

"Como se desprende de los anteriores lineamientos, el requisito esencial para la intervención de la Comisión Nacional radica en que la violación a los Derechos Humanos se realice por un ente investido de *jus imperii*, sea con su quehacer activo, traducido en acciones de hacer o realizar, o cuando con su pasividad permita que otros agentes sociales la lleven a cabo. También queda comprendida la negligencia en que incurra la autoridad y que, como consecuencia, se vulneren estos derechos".(33)

(33) TERRAZAS, Carlos. Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México. 4a. edición. UNAM. México. 1993. p. 25

Estos principios nos parecen acertados y congruentes con la naturaleza de la Comisión Nacional, en el sentido de intervenir en presuntas violaciones a los Derechos Humanos, siempre y cuando esté involucrada una autoridad, ya que en tratándose de cuestiones entre particulares, el conflicto será dirimido por los tribunales ordinarios, pero a efecto de tener un mejor panorama del tema en comentarlo, será oportuna la explicación de los siguientes puntos.

#### 4.1 Presentación de la queja

Por queja debemos entender el medio de impugnación en relación con aquellos actos procesales del Juez y contra los de los ejecutores y secretarios que quedan fuera del alcance de los demás recursos legalmente admitidos. Los artículos 78 al 82 de la C.N.D.H. establecen lo que se necesita para la presentación de una queja.

Toda queja que se dirija a la Comisión Nacional deberá presentarse mediante escrito con la firma o huella digital del interesado. Dicho escrito deberá contener, 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 persona que presente la queja.

Sólo en casos urgentes podrá admitirse una queja no escrita que se formule por cualquier medio de comunicación electrónica, inclusive por teléfono. En esos supuestos

únicamente se requerirá contar con los datos mínimos de identificación a que alude el párrafo anterior y se levantará acta circunstanciada de la queja por partes del funcionario de la Comisión Nacional que la reciba.

De la ley que comentamos se considerará anónima una queja que no esté firmada, no contenga huella digital o no cuente con los datos de identificación del quejoso. Esa situación se hará saber, si ello es posible, al quejoso para que ratifique la queja dentro de los tres días siguientes a la presentación, contados a partir del momento en que el quejoso reciba la comunicación de la Comisión Nacional de que debe subsanar la omisión. De preferencia la comunicación al quejoso se hará vía telefónica, en cuyo caso se levantará el acta circunstanciada por parte del funcionario de la Comisión Nacional que hizo el requerimiento telefónico.

De no contar con número telefónico, el requerimiento para ratificar la queja se hará por cualquier otro medio de comunicación, sea telefax, telegrama o correo certificado. En cualquier supuesto, el término de los tres días se contará a partir del correspondiente acuse de recepción o del momento en que se tenga la certeza de que el quejoso recibió el requerimiento para ratificar la queja.

De no ratificarse la queja en el plazo señalado en el artículo anterior, se tendrá por no presentado el escrito de

queja y se enviará al archivo. Esto no impedirá que la Comisión Nacional, de manera discrecional, determine investigar de oficio el motivo de queja, si a su juicio considera graves los actos presuntamente violatorios. Tampoco será impedimento para que el quejoso vuelva a presentar la queja con los requisitos de identificación debidamente acreditados y se admita la instancia correspondiente. Una queja que carezca de domicilio, teléfono o cualquier dato suficiente para la localización del quejoso, será enviada inmediatamente al archivo.

Cuando un quejoso solicite que su nombre se mantenga en estricta reserva, la Comisión Nacional evaluará los hechos y, discrecionalmente, determinará si de oficio inicia la investigación de la misma. De recibirse dos o más quejas por los mismos actos u omisiones que se atribuyan a la misma autoridad o servidor público, se acordará su acumulación en un solo expediente. El acuerdo respectivo será notificado a todos los quejosos en los términos del artículo 93 del Reglamento que en la Ley que citamos contiene.

#### 4.2 Calificación de la queja

De acuerdo con el inciso en cita podemos decir que una vez que el escrito de queja haya sido recibido, registrado, asignado número de expediente y se haya acusado recibo de la queja por la Dirección General de Quejas y Orientación, ésta

lo turnará de inmediato a la Visitaduría General correspondiente para los efectos de su calificación. Inmediatamente que sea recibido el expediente de queja en la Visitaduría General correspondiente, la Coordinación de Procedimientos Internos lo asignará a uno de los Visitadores Adjuntos, el que, en un plazo máximo de 3 días hábiles, hará saber al Director General de Visitaduría la propuesta de calificación que proceda.

El correspondiente Director General de Visitaduría suscribirá el acuerdo de calificación, que podrá ser:

- I. Presunta violación a Derechos Humanos;
- II. Incompetencia de la Comisión Nacional para conocer de la queja
- III. Incompetencia de la Comisión Nacional con la necesidad de realizar orientación jurídica;
- IV. Acuerdo de calificación pendiente, cuando la queja no reúna los requisitos legales o reglamentarios, o ésta sea confusa.

Cuando la queja haya sido calificada como presuntamente violatoria de Derechos Humanos, el Director General de la Visitaduría a la que le haya correspondido conocer de la

queja, enviará al quejoso un acuerdo de admisión de la instancia, en la que se le informará sobre el resultado de la calificación; al nombre del Visitador Adjunto encargado del expediente y su teléfono. Asimismo, le invitará a mantener comunicación con dicho Visitador Adjunto durante la tramitación del expediente.

El acuerdo de admisión de la instancia deberá contener la prevención a que se refiere al artículo 32 de la Ley.

Cuando la queja haya sido calificada como de incompetencia de la Comisión Nacional, el Visitador General enviará al quejoso el acuerdo respectivo en el que, con toda claridad, se señalará la causa de incompetencia y sus fundamentos constitucionales, legales y reglamentarios, de suerte tal que el quejoso tenga absoluta claridad sobre esa determinación.

Cuando la queja haya sido calificada como de incompetencia, pero exista la posibilidad de orientar jurídicamente al quejoso, el Visitador General correspondiente enviará el respectivo documento de orientación en el que se explicará de manera breve y sencilla la naturaleza del problema y sus posibles formas de solución. En estos casos se señalará el nombre de la dependencia pública que deba atender al quejoso. A dicha dependencia pública se le enviará un oficio en el cual se

señale que la Comisión Nacional ha orientado al quejoso y le pedirá que éste sea recibido para la atención de su problema. El Visitador General solicitará de esa dependencia un breve informe sobre el resultado de sus gestiones, mismo que se anexará al expediente respectivo.

Cuando la queja haya sido determinada como pendiente de calificación, por no reunir los requisitos legales o reglamentarios o porque ésta sea imprecisa o ambigua, se procederá en los términos señalados por el artículo siguiente.

El Visitador Adjunto tendrá la responsabilidad de integrar debidamente el expediente de queja y, solicitará a las autoridades la información necesaria, así como al quejoso las aclaraciones o precisiones que correspondan; se harán llegar las pruebas conducentes y practicará las indispensables hasta contar con las evidencias adecuadas para resolver la queja. Una vez que se cuente con las evidencias necesarias, propondrá a su superior inmediato la fórmula de conclusión que estime pertinente.

En la integración e investigación de los expedientes de queja, el Visitador Adjunto actuará bajo la supervisión de los Directores de Área, del Director General y del Visitador General, según el caso. Lo anteriormente expuesto puede cotejarse en los artículos 90 al 98 de la Ley de la Comisión

Nacional de Derechos Humanos.

#### 4.3 Tramitación de la queja.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos puede iniciar el procedimiento para conocer si hay o no violación de Derechos Humanos a través de dos caminos: de oficio o por queja presentada ante la propia Comisión.

Las quejas pueden ser presentadas por todas aquellas personas que tengan conocimiento de una violación de Derechos Humanos, resultaren o no perjudicadas por ellas. Este concepto es amplísimo y supera el formalismo jurídico que exige que quien ocurre a un tribunal u órgano público demuestre tener interés jurídico para ello, o sea, que se encuentra en el supuesto que señala la norma.

"En el caso de la Comisión Nacional cualquiera que conozca de la existencia de una violación a los Derechos Humanos puede presentar la queja y en la realidad así sucede: muchas de éstas se conocen a través de los organismos no gubernamentales pro-defensa de los Derechos Humanos".(34)

Las quejas deben presentarse por escrito y no debe ser

---

(34) BARRAGAN, José. El laberinto de la ilegalidad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. op.cit. p. 85

anónimas. Si quien la presenta no sabe escribir, la Comisión lo auxilia y lo mismo hace si necesita un traductor.

El término para presentar una queja es de un año, contado a partir de la fecha en que se tuvo conocimiento de la violación del derecho humano. Sin embargo, este término empezará a contarse a partir del primero de agosto de 1991. Es decir, antes de esa fecha se puede presentar cualquier queja por antigua que sea, pero a partir de esa fecha, la presentación de la queja prescribirá en un año a partir del conocimiento de la violación.

Una vez terminado el procedimiento, caracterizado por su falta de formalismo que se debe desahogar, se examina el expediente y de acuerdo con las constancias y pruebas en él contenidas se podrá declarar la no responsabilidad de la autoridad o la emisión de una recomendación a la autoridad que ha violado un derecho humano. Todas las recomendaciones se publican en la "Gaceta" de la Comisión Nacional que es el órgano oficial de la misma y de ellas se dará cuenta en el informe semestral.

"El Presidente de la Comisión Nacional está obligado a rendir semestralmente al Presidente de la República el informe en el cual se precisen el número y tipo de quejas presentadas, las recomendaciones expedidas, cuáles de ellas fueron aceptadas y cuáles no y qué autoridades las

rachazaron. Este informe, de acuerdo con el artículo 33 del Reglamento Interno, se hará público de inmediato".(35)

El informe periódico, que en México es semestral, tiene una importancia muy grande. Este ha sido el instrumento por excelencia que le ha permitido al *Ombudsman* en otros países el que sus recomendaciones realmente sean cumplidas, ya que no hay autoridad que le agrade ser señalada como violadora de los Derechos Humanos, pero además renuente y rebelde a castigar esa violación: en otros países la inclusión de una autoridad en el rubro de autoridades rebeldes a aceptar las recomendaciones del *Ombudsman*, le ha acarreado como consecuencia un altísimo costo político. ¿Qué pasará en México? En unos meses más lo sabremos. De ese informe y sus consecuencias dependen, en mucho, el futuro y la eficacia de la figura del *Ombudsman* en nuestro país.

#### 4.4 La conciliación

Cuando la queja no se refiera a violaciones graves, la misma podrá sujetarse a un procedimiento de conciliación o amigable composición con las autoridades señaladas como presuntos responsables. Para ese efecto se deberá escuchar al quejoso y, sobre todo, observar lo siguiente.

##### a) Presunta violación de los Derechos Humanos

---

(35) *Ibidem.* p. 88

Cuando una queja calificada como presuntamente violatoria de Derechos Humanos no se refiera a violaciones a los Derechos a la vida o a la integridad física o síquica o a otras que se consideren especialmente graves por el número de afectados o sus posibles consecuencias, la misma podrá sujetarse a un procedimiento de conciliación con las autoridades señaladas como presuntas responsables.

En el supuesto señalado en el artículo anterior, el Visitador General correspondiente, de una manera breve y sencilla, presentará por escrito a la autoridad o servidor público la propuesta de conciliación del caso, siempre dentro del respeto a los Derechos Humanos que se consideren afectados, a fin de lograr una solución inmediata a la violación. Para este efecto se deberá escuchar al quejoso. Asimismo, la autoridad o servidor público a quien se envíe una propuesta de conciliación, dispondrá de un plazo de 15 días naturales para responder a la propuesta, también por escrito, y enviar las pruebas correspondientes.

Si durante los 90 días siguientes a la aceptación de la propuesta de conciliación, la autoridad no la hubiera cumplido totalmente, el quejoso lo podrá hacer saber a la Comisión Nacional para que, en su caso, dentro del término de 72 horas hábiles, contadas a partir de la interposición del escrito del quejoso, se resuelva sobre la reapertura del expediente, determinándose las acciones que correspondan.

**b) Informe de las autoridades responsables**

Quando se recibe una queja, lo primero que hace la Comisión es examinar si es competente o no; en caso de no serlo, se le hace saber al quejoso y se le orienta respecto a cuál órgano acudir. Si, por el contrario, la Comisión es competente, se abre un expediente y se solicita un informe a la autoridad señalada como responsable de violación de Derechos Humanos, la cual tiene 15 días para contestar; en caso de no haber respuesta, se le hará un segundo requerimiento y de no contestar nuevamente se tendrán por ciertos los hechos materia de la queja, salvo prueba en contrario.

Concluida la investigación, en la que se reúnen los elementos de prueba de la existencia de una violación a los Derechos Humanos, se emite una recomendación que exclusivamente estará fundamentada en la documentación y pruebas que obren en el propio expediente.

Las recomendaciones son públicas y autónomas y se dan a conocer a la opinión pública a través de los medios masivos de comunicación. Se publican en la Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y en el informe anual que rinde el presidente de la Comisión.

### c) Investigación

Durante la fase de investigación de una queja, los Visitadores Generales, los Adjuntos o los funcionarios que sean designados al efecto, podrán presentarse a cualquier oficina administrativa o centro de reclusión para comprobar cuantos datos fueren necesarios, hacer las entrevistas personales pertinentes, sea con autoridades o con testigos o proceder al estudio de los expedientes o documentación necesarios. Las autoridades deberán dar 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.

En caso de que la autoridad estime con carácter reservado la documentación solicitada, se estará a lo dispuesto por el artículo 68 de la Ley.

La falta de colaboración de las autoridades a las labores de los funcionarios de la Comisión Nacional podrá ser motivo de la presentación de una protesta ante su superior jerárquico en su contra, independientemente de las responsabilidades administrativas a que haya lugar y de la solicitud de amonestación a la que alude el artículo 73 de la Ley.

Se podrá requerir hasta por dos ocasiones a la

autoridad a la que se corrió traslado de la queja para que rinda el informe o envíe la documentación solicitada. El lapso que deberá correr entre los dos requerimientos será de 15 días contados a partir del acuse de recibo.

Los dos requerimientos procederán tanto en el caso de que la autoridad no rinda el informe, como para el supuesto de que lo rinda pero no envíe la documentación solicitada. De no recibir respuesta, el Visitador General podrá disponer que algún funcionario de la Comisión Nacional acuda a la oficina de la autoridad para hacer la investigación respectiva en los términos del artículo anterior.

Si del resultado de la investigación se acredita la violación a Derechos Humanos, la consecuencia inmediata será una Recomendación en la que se precise la falta de rendición del informe a cargo de la autoridad. En estos casos no habrá posibilidad de amigable composición ni operará la prueba en contrario. El envío de la Recomendación no impedirá que la Comisión Nacional pueda solicitar la aplicación de las responsabilidades administrativas correspondientes en contra del funcionario respectivo.

Si al concluir la investigación no se acredita violación de Derechos Humanos alguna, se hará del conocimiento del quejoso y, en su caso, se le orientará. En esta específica situación, no habrá lugar a elaborar

Documento de No Responsabilidad a la autoridad.

d) Conclusiones

Respecto a las conclusiones es importante tener en cuenta y, sobre todo, observar lo dispuesto en la ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que a grandes rasgos establece en sus artículos 123 al 128 lo siguiente.

Los expedientes de quaja que hubieran sido abiertos podrán ser concluidos por las siguientes causas:

- I. Por incompetencia de la Comisión Nacional para conocer de la quaja planteada;
- II. Cuando por no tratarse de violaciones a Derechos Humanos se oriente jurídicamente al quejoso;
- III. Por haberse dictado la Recomendación correspondiente, quedando abierto al caso exclusivamente para los efectos del seguimiento de la Recomendación;
- IV. Por haberse enviado a la autoridad o servidor público señalado como responsable un Documento de No Responsabilidad;

- V. Por desistimiento del quejoso;
- VI. Por falta de interés del quejoso en la continuación del procedimiento;
- VII. Por haberse dictado anteriormente un acuerdo de acumulación de expedientes;
- VIII. Por haberse solucionado la queja mediante los procedimientos de conciliación o durante el trámite respectivo.

No se surte la competencia de la Comisión Nacional tratándose de:

- I. Los asuntos jurisdiccionales;
- II. Los conflictos entre particulares;
- III. Los asuntos laborales;
- IV. Los asuntos electorales;
- V. Las quejas extemporáneas;
- VI. Los asuntos de la competencia del Poder Judicial Federal;

- VII. Los asuntos de la competencia de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y en los cuales no se haya ejercitado la facultad de atracción a que se refiere el artículo 60 de la Ley;
- IX. Los asuntos ecológicos, en los términos del artículo 17 del presente Reglamento;
- X. Los asuntos que vulneren su autonomía y su autoridad moral de conformidad con el artículo 35 de la Ley;
- XI. Las consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

En todas aquellas quejas en las que aparezca una causal de incompetencia de la Comisión Nacional, pero al propio tiempo resulte posible orientar jurídicamente al quejoso, se determinará siempre esta segunda opción para dar por concluido el expediente.

Los expedientes de queja serán formalmente concluidos mediante la firma del acuerdo correspondiente del Visitador General a quien le haya correspondido conocer del asunto. En dicho acuerdo se establecerá con toda claridad la causa de

conclusión del expediente y su fundamento legal y reglamentario.

Los acuerdos de conclusión de los expedientes de queja serán firmados por el Visitador General una vez que se haya realizado la notificación correspondiente tanto al quejoso y a la autoridad o servidor público que hubiese estado involucrado.

Sólo procederá notificar a la autoridad o servidor público que hubiese sido señalado como responsable de la conclusión de un expediente, cuando se le hubiere corrido traslado con queja y solicitado los informes respectivos.

#### 4.5 Las recomendaciones

Respecto a las recomendaciones que nos señala la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, deberá tomarse en cuenta lo siguiente.

Concluida la investigación y reunidos los elementos de convicción necesarios para probar la existencia de violaciones a Derechos Humanos, el Visitador Adjunto lo hará del conocimiento de su superior inmediato a fin de que se inicie la elaboración de la Recomendación correspondiente.

La elaboración del proyecto de Recomendación se

realizará por el Visitador Adjunto de acuerdo con los lineamientos que al efecto dicte el Visitador General, el Director General de Visitaduría o los respectivos directores de área. El Visitador Adjunto tendrá la obligación de consultar los precedentes que sobre casos análogos o similares haya resuelto la Comisión Nacional.

El proyecto de Recomendación, una vez concluido, se presentará a la consideración del Visitador General respectivo para que se formulen todas las observaciones y consideraciones que resulten pertinentes. Cuando las modificaciones hayan sido incorporadas al texto del proyecto, el Visitador General lo presentará a la Consideración del Presidente de la Comisión Nacional.

El Presidente de la Comisión Nacional estudiará todos los proyectos de Recomendación que los Visitadores Generales presenten a su consideración, formulará las modificaciones, las observaciones y las consideraciones que resulten convenientes y, en su caso, suscribirá el texto de la Recomendación.

Los textos de las Recomendaciones contendrán los siguientes elementos:

- I. Descripción de los hechos violatorios de Derechos Humanos;

- II. Enumeración de las evidencias que demuestran la violación a Derechos Humanos;
- III. Descripción de la situación jurídica generada por la violación a Derechos Humanos y del contexto en el que los hechos se presentaron;
- IV. Observaciones, adminiculación de pruebas y razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en los que se soporte la convicción sobre la violación de Derechos Humanos reclamada;
- V. Recomendaciones específicas, que son las acciones que se solicitan a la autoridad sean llevadas a cabo para efecto de reparar la violación a Derechos humanos y sancionar a los responsables.

Una vez que la Recomendación haya sido suscrita por el Presidenta, ésta se notificará de inmediato a la autoridad o servidor público a la que vaya dirigida, a fin de que ésta tome las medidas necesarias para el cumplimiento de la Recomendación. La misma se dará a conocer a la opinión pública varios días después de su notificación. Cuando las acciones solicitadas en la Recomendación no requieran de discreción para su cabal cumplimiento, éstas se podrán dar a conocer de inmediato a los medios de comunicación.

Las Recomendaciones se publicarán ya sea de manera íntegra o una síntesis de la misma en la Gaceta de la Comisión Nacional, prevista en el artículo 14 de este Reglamento. Cuando la naturaleza del caso lo requiera, sólo el Presidente de la Comisión Nacional podrá disponer que ésta no sea publicada.

Las Recomendaciones serán notificadas a los quejosos dentro de los siguientes 6 días naturales a aquel en que la misma fue firmada por el Presidente de la Comisión Nacional.

La autoridad o servidor público a quien se haya dirigido una Recomendación, dispondrá de un plazo de 15 días hábiles para responder si la acepta o no.

En caso negativo, así se hará del conocimiento de la opinión pública. En caso afirmativo dispondrá de un plazo de 15 días contados a partir del vencimiento del término del que disponía para responder sobre la aceptación, a fin de enviar las pruebas de que la Recomendación ha sido cumplida.

De lo anteriormente expuesto, se desprende y se colige que las recomendaciones no tienen un carácter obligatorio, solamente cuentan con fuerza moral, la cual está dada por el prestigio que a través de su actividad se ha ganado la Comisión Nacional y el apoyo que le brinda la sociedad civil.

Obligan, en la medida que ninguna autoridad desea aparecer como violadora de Derechos Humanos, porque sería un desprestigio para ella.

Una vez que se emite una recomendación, es difundida por los medios masivos de comunicación, y especialmente a través de la Gaceta que publica mensualmente la Comisión Nacional.

La actividad de la Comisión Nacional no concluye con la emisión de la recomendación, ni se considera concluido el expediente, es función de la Comisión Nacional dar seguimiento a la recomendación. Las autoridades tienen la obligación de comunicar a la Comisión Nacional, en un término de 15 días hábiles siguientes a la notificación de la recomendación, si la aceptan o no, y de presentar pruebas del cumplimiento de la recomendación dentro de los 15 días siguientes, contados a partir del vencimiento del término del que disponía para responder sobre la aceptación. En caso contrario, la Comisión Nacional tiene la libertad para manifestar públicamente que la recomendación no fue atendida o totalmente cumplida por la autoridad que violó los Derechos Humanos.

#### 4.6 Documentos de no responsabilidad

En aquellos casos en que después de la investigación se

determine que no existieron los elementos de convicción para demostrar de manera fehaciente una violación a los Derechos Humanos se expedirá un documento de no responsabilidad, que siempre se referirá al caso concreto, es decir, los documentos de no responsabilidad, serán de inmediato notificados a los quejosos y a las autoridades o servidores públicos a los que vayan dirigidos. Estos documentos serán publicados íntegramente en la Gaceta de la Comisión Nacional. También se podrán hacer del conocimiento de los medios de comunicación con las modalidades que establezca el Presidente de la Comisión Nacional.

Los documentos de no responsabilidad que expida la Comisión Nacional se refieren a casos concretos cuyo origen es una situación específica. En consecuencia, dichos documentos no son de aplicación general y no eximen de responsabilidad a la autoridad respecto a otros casos de la misma índole.

Cuando un quejoso de manera dolosa hubiese faltado a la verdad ante la Comisión Nacional, ésta, de acuerdo con la gravedad y circunstancias del caso, podrá presentar la denuncia penal correspondiente por el delito de falsedad de declaraciones rendidas a una autoridad distinta de la judicial.

#### 4.7 Inconformidades

Este mecanismo viene a reglamentar el último párrafo del artículo 102 apartado B, constitucional, y conforma todo un sistema federal de protección de los Derechos Humanos, ya que a través del mismo se ponen en movimiento tanto las Comisiones Locales como la Comisión Nacional.

La inconformidad puede ser de dos tipos: a) como recurso de queja; y b) como recurso de impugnación.

##### a) Recurso de Queja

El recurso de queja procede ante la Comisión Nacional por omisión o inacción del organismo local, se ejercita durante el procedimiento y sólo se dirige contra la Comisión Local. El quejoso debe presentarlo directamente ante la Comisión Nacional exigiendo que transcurran seis meses de haberse interpuesto la queja o denuncia ante la Comisión Local; sólo puede presentarlo quien haya sufrido un perjuicio grave por la omisión o inacción del organismo correspondiente.

Los pasos que integran el procedimiento de inconformidad como queja son sólo tres: 1) presentación y recepción del recurso; 2) comunicación, e informe de la Comisión Local recurrida; 3) resolución de la Comisión

Nacional de Derechos Humanos.

b) Recurso de Impugnación

"El recurso de impugnación procede por acción del organismo local o insuficiencia de la autoridad o servidor público local, procede al término del procedimiento, cuando ya se dictó una recomendación; se dirige contra la Comisión Local o contra la autoridad o servidor público local al que ésta hubiese enviado una recomendación insuficientemente cumplida. Se presenta ante la Comisión Local, la cual en quince días, máximo, debe enviarlo a la Comisión Nacional, debe ser interpuesto dentro de un plazo de treinta días naturales a partir de que el interesado conoció la recomendación y será presentado únicamente por quien haya sido el quejoso en el expediente correspondiente".(36)

Los pasos que se siguen en el recurso de impugnación son cuatro: 1) presentación y recepción; 2) envío con informe sobre la recomendación y documentos justificativos de la Comisión Local a la Nacional; 3) informe del organismo o autoridad recurrida a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, quien sólo, si lo considera necesario, abrirá a pruebas; 4) resolución de la Comisión Nacional confirmando o modificando la recomendación del organismo Local y/o

(36) ANDRADE FLORES, Germán. Los Derechos Humanos y su procedimiento. 2a. edición. Trillas. México., 1994. p. 102

declarando suficiente o insuficiente el cumplimiento de la autoridad local, en cuyo caso podrá dirigirle una nueva recomendación.

Como podemos observar de lo anteriormente señalado, son los mecanismos o pasos a seguir ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, para que ésta conozca las quejas y presuntas violaciones de los derechos de los quejosos y trate de remediar la situación.

Para que el apoyo que la CNDH brinde a las personas que a ella acuden y sobre todo para que sea más ágil, deberá tomarse en cuenta los siguientes puntos.

I. Presentar su queja por escrito, dirigida a la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Firmarla, y si no sabe hacerlo, poner su huella digital.

II. Señalar su nombre completo así como el de todas las personas que resultaron agraviadas en la violación a Derechos Humanos.

III. Señalar claramente su domicilio (incluyendo código postal) y su teléfono. En caso de no contar con servicio telefónico, anotar el teléfono de un familiar o amigo en donde se le pueda dejar un recado.

IV. Señalar como ocurrieron los hechos en que fueron violados sus Derechos Humanos.

V. Señalar la fecha en que ocurrieron los hechos. Sólo se registrarán aquellas quejas en las que las violaciones hayan ocurrido o se hayan conocido hasta un año antes de la presentación de la queja.

VI. Si lo sabe, señalar con la mayor precisión posible a las autoridades o servidores públicos que participaron en los hechos en que se violaron sus Derechos Humanos.

VII. Anexar a su queja todos los documentos y la información que tenga sobre la violación a sus Derechos Humanos.

VIII. Si la persona que se queja no sabe escribir, no domina el idioma castellano o tiene dudas sobre cómo presentar su queja, debe dirigirse a las oficinas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

IX. No enviar copias de quejas dirigidas a otras autoridades ni telegramas, a menos que se trate de una situación urgente.

X. Recuérdese que las violaciones a Derechos Humanos sólo pueden ser realizadas por autoridades o servidores públicos.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA:** Las garantías individuales las podemos definir como aquellos derechos supremos que otorga la Constitución Política de un país para asegurar los derechos del hombre. La supremacía de las garantías, derechos y libertades otorgadas por nuestra Constitución, conlleva la obligación ineludible de todas las autoridades del Estado de respetarlas, cumplirlas y defenderlas, así como que ninguna ley o norma secundaria vaya en su contra.

**SEGUNDA:** Desde 1857 ha sido preocupación del legislador incluir las garantías de los derechos humanos en las leyes fundamentales del país. El artículo 12 de la Constitución Política hace mención de las garantías otorgadas a los individuos, pero en realidad se refiere a los derechos humanos de éstos. Mediante las garantías individuales y los derechos humanos, los habitantes de un país hacen valer sus derechos frente al poder del Estado; son ambos, los límites de la actuación estatal frente a los particulares.

**TERCERA:** Los derechos humanos son un conjunto de prerrogativas y facultades inherentes al hombre, que por su importancia se tornan indispensables

para su existencia. Estos derechos se han consolidado en la estructura jurídica del Estado contemporáneo. En consecuencia, éste no sólo tiene el deber de reconocerlos, sino, además, el de respetarlos y defenderlos, concretando su actuación a los límites señalados en el marco jurídico que para tal efecto existe, mismo que le impone, en determinados casos, la obligación de abstenerse y en otros de actuar, con el fin de garantizar, precisamente a los individuos, la vigencia de sus libertades y derechos consagrados en la Constitución Política como garantías individuales y sociales.

**CUARTA:** En nuestro país, el instrumento clásico de protección de las garantías individuales, que es el juicio de amparo, ha venido a complementarse en años recientes con otros organismos de defensa de los Derechos Humanos. De este modo, se han establecido para auxiliar y colaborar en la solución rápida y expedita de conflictos entre particulares y autoridades públicas, diversas procuradurías y defensorías; sistema nacional de protección no jurisdiccional de los Derechos Humanos.

**QUINTA:** Para que exista una violación de los Derechos Humanos, de la cual pueda conocer la Comisión Nacional de Derechos Humanos, o la comisión local de derechos humanos, es necesario que haya intervenido violentando los derechos fundamentales, directa o indirectamente, una autoridad o servidor público.

**SEXTA:** La Comisión Nacional conocerá de la violación a los Derechos Humanos, cuando en un mismo hecho hubiesen participado tanto autoridades federales como locales. Le corresponde conocer en segunda instancia de las inconformidades en contra de los organismos estatales. No tiene competencia en actos y resoluciones de autoridades electorales; y de resoluciones de carácter jurisdiccional; tampoco de conflictos de carácter laboral o interpretar las disposiciones constitucionales y legales.

**SEPTIMA:** El procedimiento de las quejas por violación de Derechos Humanos se inicia con una queja presentada ante la comisión correspondiente. Puede ser presentada por cualquier persona que tenga conocimiento de una violación de Derechos Humanos, aunque ella no sea la directamente afectada; inclusive por un menor de edad o por los organismos

no gubernamentales. Las quejas deben ser presentadas por escrito; pero si la persona que la presenta no sabe escribir, la Comisión la auxiliará. En ningún momento se aceptarán quejas anónimas; por lo tanto, los escritos de queja deben contener el nombre de la persona que la presenta, así como los datos que hagan posible su localización. La formulación de la queja ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos no afectará el ejercicio de otros derechos y medios de defensa, por ejemplo: el trámite de un juicio de amparo, ni suspenderá o interrumpirá los plazos preclusivos, de prescripción o caducidad.

Cuando se recibe una queja, lo primero que hace la Comisión es examinar si es competente o no; en caso de no serlo, se le hace saber al quejoso y se le orienta respecto a cuál órgano acudir. Si, por el contrario, la Comisión es competente, se abre un expediente y se solicita un informe a la autoridad señalada como responsable de violación de Derechos Humanos, la cual tiene 15 días para contestar. En caso de no haber respuesta se le hará un segundo requerimiento y de no contestar nuevamente se tendrán por ciertos los hechos materia de la queja, salvo prueba en contrario.

Concluida la investigación, en la que se reúnen los elementos de prueba de la existencia de una

violación a los Derechos Humanos, se emite una recomendación que exclusivamente estará fundamentada en la documentación y pruebas que obren en el propio expediente.

Las recomendaciones son públicas y autónomas y se dan a conocer a la opinión pública a través de los medios de comunicación masiva. Se publican en la Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y en el informe anual que rinde el presidente de la Comisión.

**OCTAVA:** Como podemos ver, la protección y defensa de los derechos humanos en México, va en avance pero aún falta mucho por hacer, pero llegará el día en que la justicia no sea sólo privilegio de unos cuantos. La Comisión Nacional de Derechos Humanos es una institución que hasta el momento ha resultado benéfica para la protección de los derechos del hombre.

**NOVENA:** Estamos conscientes de que aún falta mucho por hacer, pero no debemos flaquear por conservar los principios jurídicos de nuestra Constitución Política y así decir que vivimos en un Estado de derecho que vela por el cumplimiento y la no

violación de las garantías individuales y los derechos humanos.

**DECIMA:** Es conveniente señalar que la protección y defensa de los derechos humanos y las garantías individuales debe ser tarea de los abogados, de los legisladores y de los demás órganos propios de la materia porque ello es en beneficio de todo nuestro país.

## BIBLIOGRAFIA

ANDRADE FLORES, Germán. Los Derechos Humanos y su procedimiento. 2a. edición., Trillas. México. 1994.

BARRAGAN, José. El laberinto de la ilegalidad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. 2a. edición. Crisol. México. 1994.

BIDART CAMPOS, Germán. Teoría General de los Derechos Humanos. 10a. edición. UNAM. México. 1994.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las garantías individuales. 22a. edición. Porrúa. México. 1994.

CARBAJAL MORENO, Gustavo. El municipio mexicano. 8a. edición. Herrero. México. 1993.

CARPIZO, Jorge. Antecedentes mexicanos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. 2a. edición. CNDH. México. 1991.

-----, Derechos Humanos y Ombudsman. 2a. edición. CNDH. México. 1994.

CARRILLO FLORES, Antonio. La Constitución, La Suprema Corte y los Derechos Humanos. 4a. edición. Porrúa. México. 1994.

CASTRO, Juventino. Lecciones de garantías y amparo. 10a. edición. Cárdenas editor. México. 1993.

DE LA CUEVA, Mario. La Constitución de 5 de febrero de 1857. T. II 2a. edición. UNAM. México. 1969.

DIAZ MULLER, Luis. Manual de Derechos Humanos. 2a. edición. CNDH. México. 1993.

FIX ZAMUDIO, Héctor. Juicio de Amparo. 3a. edición. UNAM. México. 1992.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al estudio del Derecho. 22a. edición. Porrúa. México. 1994.

KELSEN, Hans. Teoría general del Derecho y del Estado. 10a. edición. UNAM. México. 1992.

MADRAZO, Jorge. Derechos Humanos: el nuevo enfoque mexicano. 2a. edición. Fondo de Cultura Económica. México. 1994.

MELIO, Artemio. Compendio de Ciencia Política. 4a. edición. De Palma. Argentina. 1989.

MONTIEL Y DUARTE, Isidro. Derecho Público Mexicano. 7a.

edición. Grijalvo. México. 1990.

NORIEGA, Alfonso. La naturaleza de las garantías individuales en la Constitución de 1917. 4a. edición. UNAM. México. 1989.

RECASENS SICHES, Luis. Introducción al estudio del Derecho. 7a. edición. Porrúa. México. 1993.

TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes fundamentales de México: 1808-1989. 15a. edición. Porrúa. México. 1994.

TERRAZAS, Carlos. Los Derechos Humanos en las constituciones políticas de México. 4a. edición. UNAM. México. 1993.

VENEGAS, Sonia. Origen y devenir Ombudsman. 3a. edición. Trillas. México. 1994.

ZARCO, Francisco. Congreso Extraordinario y Constituyente 1856-1857. 3a. edición. Colegio de México. México. 1957.

#### LEGISLACION

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 2a. edición. Congreso de la Unión. México. 1995.

DECRETO CONSTITUCIONAL, Ley y Reglamento Interno de la

Comisión Nacional de Derechos Humanos. 3a. edición. CNDH.  
México. 1995.

#### DICCIONARIOS

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Garantías y Amparo. 18a. edición. Porrúa. México. 1994.