

18



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS  
PROFESIONALES, ACATLAN**

**LOS DERECHOS HUMANOS Y SU  
PROTECCION CONSTITUCIONAL  
EN MEXICO.**



**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
CARLOS FRANCISCO ARCE GAMAS

**ASESOR: LIC. LUCIANO AGUIRRE GOMEZ**

ACATLAN, ESTADO DE MEXICO

2002



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

**Con todo mi amor para Jenny, Mariana, Monika y Rodrigo... gracias por su apoyo, por su paciencia y por su ejemplo del día a día.**

# “LOS DERECHOS HUMANOS Y SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL EN MÉXICO”

INTRODUCCIÓN .....	4
--------------------	---

## CAPITULO PRIMERO

### ANTECEDENTES HISTORICOS

I.	En Inglaterra .....	6
	a) La Carta Magna de 1215 .....	6
	b) La Petición de Derechos de 1628 .....	8
	c) El Habeas Corpus de 1679 .....	9
	d) La Declaración de Derechos de 1689 .....	11
II.	En Estados Unidos de América .....	12
	a) La Constitución de Virginia de 1776 .....	13
	b) La Constitución Federal de Estados Unidos de América de 1787 .....	14
	c) Las Diez Primeras Enmiendas de 1791 .....	16
III.	En Francia .....	18
	a) La Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 .....	21
	b) La Constitución Francesa de 1793.....	23
IV.	En México .....	24
	a) Sentimientos de la Nación de 1813 ó 23 Puntos dados para la Constitución .....	24
	b) Decreto Constitucional para la Libertad del América Mexicana ó Constitución de Apatzingán de 1814 .....	25
	c) Constitución Federal de 1824 .....	29
	d) Siete Leyes Constitucionales ó Constitución Centralista de 1836 .....	32
	e) Bases Orgánicas de la República de 1843 .....	37
	f) Constitución Federal de 1857 .....	39
	g) Constitución Federal de 1917 .....	43
V.	Declaración Universal de Derechos Humanos .....	47

**CAPITULO SEGUNDO**  
**CONCEPTOS FUNDAMENTALES**

I.	La Constitución .....	50
II.	Supremacía Constitucional .....	60
III.	Derechos Humanos .....	70
IV.	Garantías Individuales .....	74

**CAPITULO TERCERO**

**MARCO NORMATIVO DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO**

I.	La Constitución Política vigente .....	79
II.	Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos .....	80
III.	Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos .....	94

**CAPITULO CUARTO**

**LOS DERECHOS HUMANOS Y SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL EN  
MÉXICO**

I.	La parte dogmática de la Constitución .....	117
II.	Naturaleza Jurídica de las Recomendaciones emitidas por la CNDH .....	120
III.	Efectos Jurídicos de las Recomendaciones Emitidas por la CNDH.....	123
IV.	Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.....	125

CONCLUSIONES .....	126
BIBLIOGRAFÍA .....	128

## INTRODUCCIÓN

El tema de los Derechos Humanos y su Protección Constitucional sugiere una clasificación convencional de los Derechos Humanos, en Básicos y Fundamentales.

Ubicamos como derechos humanos básicos, a los derechos que tiene cada ser humano, por el solo hecho de serlo. El derecho a conservar la vida de que goza, cuya facultad produce la obligación de no matar; el derecho de cada hombre a ser tratado conforme a su dignidad humana, con lo cual nacen obligaciones de no torturar, no humillar, no ultrajar, no vejear a los seres humanos; el derecho a expresar públicamente ideas y creencias, del cual emerge la obligación de no obstruir ni perturbar el derecho a creer y a expresarse libremente; el derecho a asociarse con otros seres humanos, del cual nace la obligación de no obstaculizar las tendencias asociativas de los individuos; el derecho a cuestionar la legitimidad y eficacia de los que detentan el poder, del cual nace la obligación de aceptar la oposición al gobierno.

Estos derechos humanos básicos tienen una característica esencial: cobran inmediata, efectiva y completa vigencia con la sola abstención de la sociedad y del Estado.

Podría pensarse que son susceptibles de una reglamentación estatal, pero se puede concluir que mientras su ejercicio no implique atentar en contra de los derechos de los demás, cualquier acto que tienda a reglamentarlos, más bien se acercaría a un notable desacierto.

Dicho en otras palabras, para su vigencia no hace falta ninguna acción especial por parte del Estado, toda vez que este tipo de derechos humanos entran en vigencia instantáneamente, siempre y cuando la sociedad y especialmente el Estado no los prohíba o restrinja.

Los derechos humanos fundamentales son de otra clase. El derecho a que desde niños se nos asegure una salud mínima; que desde cierta edad gocemos de un nivel educativo mínimo; que tengamos posibilidad de trabajar y ser dueños del producto de nuestro trabajo; de contar con un techo en todo momento; entre otros derechos, se constituyen en exigencias que de ninguna manera se satisfacen con la mera abstención de la sociedad y del Estado. Por el contrario, la casi totalidad de ellos sólo se satisfacen por una decisión social. Esta decisión social se traduce, por lo general, en distintas formas de acción del Estado.

Como se puede apreciar, existe una especie de contradicción esencial en el "modo de lograr" ambas series de derechos: los básicos exigen la abstención del Estado; los fundamentales la acción del Estado. No es sorprendente, entonces, que procurando la vigencia de unos y otros se caiga en momentos de tensión. E incluso, por falta de una comprensión adecuada del problema, se llegue a sostener, que en determinadas circunstancias, si queremos que rija una serie,

debe ser cancelada la otra. Esto no es verdad, pero sí es cierto que existe una tensión entre ambos grupos de derechos y que ésta plantea problemas nada fáciles de resolver.

Quizá sea este uno de los mayores problemas políticos contemporáneos, ya que en sociedades como la nuestra, todavía hay quienes piensan que sólo se lograrán los derechos humanos fundamentales a costa de una cancelación de los básicos; mientras otros creen que deben ser postergados los fundamentales si es que existe la más leve amenaza contra los derechos humanos básicos.

Un adecuado equilibrio entre el control social y las acciones de gobierno, se sustenta en tener a la vista los derechos humanos fundamentales y poner todas las energías de la sociedad detrás de su logro, pero con el estimulante reto de lograrlos, sin mengua de los derechos humanos básicos.

En el marco de este reto, es decir, de sentar bases sólidas para encontrar una mejor respuesta a la demanda social de ejercer plenamente los derechos humanos básicos y fundamentales se plantea el contenido del presente trabajo.

A partir de un recorrido de la manera en que se ha tratado el tema en Inglaterra, Francia, Estados Unidos y México; del manejo conceptual de la doctrina jurídica moderna; de la descripción del marco normativo de los Derechos Humanos y de su protección constitucional en México, me he dado a la tarea de advertir la importancia de evitar que la realidad siga impactando nuestra concepción en un tema de tanta trascendencia. Y es que nuestra concepción y tratamiento de los derechos humanos se ha ido degradando por no saber plantear los problemas; por la insensibilidad para comprender los requerimientos ajenos; por la intolerancia ante el mero planteo de la problemática social; o por la impaciencia que nos anima a saltar sobre la cabeza de los demás, sólo porque nos parece que la fila es demasiado larga para nuestra corta vida.

La tesis del trabajo parte de reconocer que nuestra realidad humana, aunque cambiante, sigue soportándose en valores fundamentales entre ellos los jurídicos, creados por la propia humanidad y con enormes posibilidades de seguir perfeccionándose.

## CAPITULO PRIMERO

### ANTECEDENTES HISTORICOS

#### I. En Inglaterra

##### a) La Carta Magna de 1215

La Carta Magna ha sido uno de los documentos de mayor trascendencia en el pasado y el más importante antecedente de la evolución del reconocimiento a los derechos humanos.

El surgimiento de este famoso documento fue producto de una protesta contra el gobierno arbitrario y despótico del rey Juan Sin Tierra. Los abusos se reflejaban en el incremento de los impuestos o tributos y en la disminución de los derechos y los privilegios. El reinado de Juan Sin Tierra se puede dividir en tres periodos, cada uno de los cuales está marcado por su notable ineficiencia para gobernar: la Guerra contra Francia, la disputa con la iglesia, y la crisis con los barones<sup>1</sup>.

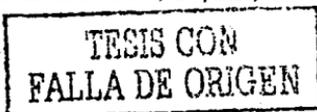
En este ambiente surge la Carta Magna, como un instrumento jurídico tendiente a limitar el poder arbitrario del Rey. En el referido documento se dio gran importancia a la protección de las libertades individuales y se acudió al mismo cuando se oyeron amenazadas dichas libertades por un poder despótico.

Su estructura es compleja y contiene un minucioso detalle de los derechos concretos que el rey garantiza y de sus titulares, también. En su contenido puede verse la esencia de esos dos principios que han de ser el tema de discusión política de la historia inglesa hasta fines del siglo XVIII: el sometimiento del rey al derecho y el carácter voluntario de los auxilios financieros que percibe el monarca, concedidos<sup>2</sup> contractualmente como contrapresión de la garantía de esos derechos.

El precepto más importante de la Carta Magna inglesa es el marcado con el número 39, que constituye un antecedente evidente de nuestros artículos 14 y 16 constitucionales y del artículo 5 de las reformas y adiciones a la Constitución americana. Dicho artículo establecía: "Ningún hombre libre deberá ser puesto en prisión, detenido o privado de sus propiedades, sino mediante juicio de sus pares y por las leyes de la tierra".

<sup>1</sup> Perry, Richard y Cooper, John, Derechos y Libertades, Chicago, 1962, pp., 1-4

<sup>2</sup> Sánchez Agesta, I. uis, Curso de Derecho Constitucional, Comparado, Madrid 1976, P113



En síntesis, esta disposición contenía una verdadera garantía de legalidad. La base sobre la cual descansa el mencionado precepto es uno de los principios más antiguos de la ley inglesa que establece que todo hombre ha de ser juzgado por sus iguales, de donde se desprende que un noble no debe de ser juzgado por un vasallo y éste a su vez por uno de menor jerarquía.

Con esta idea, no sólo se otorgaba al hombre la garantía de audiencia, por la que pudiera ser oído en defensa, sino que se aseguraba también la legitimidad del tribunal que había de encargarse del proceso, pues se estableció que no cualquier cuerpo judicial podría tener tal competencia, sino solamente los pares del interesado, es decir, órganos jurisdiccionales instalados con anterioridad al hecho de que se tratase.

El resto de las disposiciones de la Carta Magna, sus 63 Cláusulas, se refieren al sistema feudal. Sin embargo, encontramos algunas disposiciones de gran interés; por ejemplo, la cláusula 40, complemento de la disposición 39, establece el principio de que "a nadie se le venderá, negará o retrasará su derecho a la justicia". De este principio se desprende que toda persona tiene acceso a la justicia, sin embargo dichas disposiciones iban dirigidas únicamente a ciertos estamentos de privilegio, por lo cual no tenían una observancia general. No obstante, lo relevante de dicha disposición es que reconoce varios derechos a los cuales se les ha dado un marco jurídico.

Así mismo, encontramos consagrado un esbozo, muy precario, de lo que en la actualidad se denomina libertad de tránsito, al disponer la cláusula 13 del citado documento lo siguiente: "La ciudad de Londres deberá disfrutar sus libertades ancestrales y llanas costumbres, ya sea por tierra como por agua, además, concederemos a todas las ciudades, cercanías y villas todas sus libertades y costumbres libres". Lo anterior tiene como complemento la cláusula 40, relativa a la libertad de los mercaderes para entrar y salir de Inglaterra, ya sea por agua o por tierra.

La Carta Magna inglesa no era una constitución dentro del concepto moderno respectivo, puesto que, por una parte, no estructuró jurídica ni políticamente a Inglaterra, y, por la otra, no se contrajo a establecer los principios dogmáticos y orgánicos del Estado. Este documento contenía la regulación sobre distintas materias jurídicas, incluyendo entre ellas, la relativa a la consagración o reconocimiento de las prerrogativas básicas del súbdito inglés frente al poder público.

La mencionada Carta no significó un estatuto transitorio que sólo obligara a Juan Sin Tierra, si no que este monarca, al jurar solemnemente su obediencia, extendió su acatamiento obligatorio a sus sucesores en el trono, al declarar que dicho cuerpo normativo quedaba confirmado por nosotros y nuestros herederos para siempre.

A pesar de que por la expedición de diferentes estatutos jurídicos que se incorporaron al derecho común inglés, la autoridad del monarca se fue paulatinamente restringiendo y de que el parlamento iba concentrando mayores facultades de gobierno, no faltaron sucesos políticos a través de los cuales el rey cometía una serie de violaciones en perjuicio de sus gobernados con patente infracción a los derechos consignados normativamente a favor de esta.

Esta situación de hecho originó diversas protestas de carácter pacífico que se elevaron ante los soberanos arbitrarios; y entre ellas ocupa un lugar destacado en la historia jurídica de Inglaterra, la famosa Petición de Derechos, redactada por el célebre Edward Coke, misma que trataremos a continuación.

#### b) La Petición de Derechos de 1628

Este documento, al igual que la Carta Magna, surge para solicitar y exigir a Carlos I, rey de Inglaterra, el respeto a los derechos que constantemente violaba. El rey en respuesta a dicha petición, manifestó que se hiciera justicia "según las leyes y costumbres del reino; y que los estatutos se pongan en debida ejecución, para que los súbditos no tengan motivo de quejarse de ningún agravio u operación en contra de sus justos derechos y libertades a cuya conservación se considera obligado en conciencia y como de su prerrogativa".<sup>3</sup>

La situación económica por la cual atravesaba Inglaterra era desastrosa, por tal motivo, el rey emitió una serie de medidas tendientes a recabar dinero para hacer frente a tal situación. En julio de 1626 emitió una carta, en la que apelaba a la buena fe de los súbditos, solicitando cierta cantidad de dinero a manera de donación; sin embargo, dicho pedimento no tuvo éxito, por lo cual el rey creó inmediatamente, por decreto un tributo en la esfera comercial denominado "impuesto de la tasa de tanto por libra de peso y tonelaje". Dicho gravamen se aplicaba en la importación y la exportación de mercancías. En septiembre del mismo año Carlos I nombró una comisión, que se encargaría de recolectar un préstamo forzoso. Aquellos que se rehusaron a pagar el préstamo fueron puestos en prisión por órdenes del rey.

Por otra parte, había gran inconformidad por el hospedaje forzoso que se tenía que proporcionar a los soldados en casas particulares, lo cual afectaba los derechos de los individuos, al grado de que en algunas ocasiones se les aplicaba la ley marcial a los civiles que se negaban a darlo. La Cámara de los Comunes, decidió emitir un documento en que se revivían los viejos principios de la constitución inglesa. En él se adoptaron tres resoluciones: el establecimiento del

<sup>3</sup> Francisco Lieber, La Libertad Civil, Tomo II, P. 208

Habeas Corpus, como derecho de todo sujeto, la limitación de la facultad del rey para crear tributos, sujetándolos a la aprobación del parlamento, y la protesta contra el acuartelamiento de tropas en casas particulares.

Por su parte, la Cámara de los Loores coincidía en lo sustancial con la propuesta de los Comunes; sin embargo, tenían ciertas reservas. Ante estas circunstancias, el rey juró cumplir la Carta Magna y los demás estatutos en los cuales se había instituido la libertad del individuo. No obstante la promesa del rey, los Comunes se mostraron desconfiados de la palabra del monarca y procedieron a preparar un documento destinado a salvaguardar las libertades del sujeto, cuyo fin principal era darle un marco jurídico a través de su reconocimiento por parte del soberano.

El referido documento se sometió a la consideración del parlamento el cual después de acaloradas discusiones lo aprobó. La respuesta del rey Carlos I, después de haber consultado con sus consejeros acerca del efecto legal, fue en términos ambiguos. Tiempo después la distancia entre parlamento y rey se profundizó a tal grado que éste disolvió al parlamento en 1629, y no fue convocado ningún otro por un periodo de once años.<sup>4</sup>

De lo anteriormente expuesto, se infiere que la Petición de Derechos contenía una amplia enumeración de facultades y libertades que el parlamento consideraba eran violados y que deseaban ver respetados por él rey; derechos tales como la aprobación de los tributos por el parlamento y el principio de seguridad personal complementado por el Habeas Corpus<sup>5</sup> el cual se consolidaría definitivamente en el año de 1679, como veremos a continuación.

### c) El Habeas Corpus de 1679

La institución del Habeas Corpus debe considerarse como el origen de la protección procesal de los derechos fundamentales de la libertad humana, especialmente en cuanto a su carácter físico o de movimiento, y por ello ha recibido con justicia el calificativo de "el gran writ".<sup>6</sup> Esto según palabras del maestro Héctor Fix Zamudio.

El origen del Habeas Corpus es incierto, sin embargo podría remontarse al interdicto romano homo libero exhibiendo. Algunos autores han pretendido encontrar el origen del Habeas Corpus en la Carta Magna de 1215, en su Capítulo 39, relativo al debido proceso legal; sin embargo en realidad ha sido considerado como un precepto de carácter sustantivo y no procesal, y por ello se le ha

---

<sup>4</sup> Perry, Richard, op. Cit; P. 10

<sup>5</sup> Sánchez Agesta, op. cit. P.116

<sup>6</sup> Fix Zamudio Héctor, La Protección Procesal de los Derechos Humanos, Madrid 1982, P. 61

considerado como un intento de establecer una garantía de seguridad de carácter estamental.

Durante la época medieval los tribunales articularon una serie de escritos tendientes a asegurar la libertad de los prisioneros bajo fianza, en cierto tipo de casos. A pesar de estos intentos, dichos documentos no tuvieron gran efectividad, por lo cual rápidamente cayeron en desuso a finales del siglo XVI. Por ello, cuando la libertad del sujeto se veía amenazada por el despotismo de los reyes Estuardos en el siglo XVIII, los abogados de aquel entonces recurrían al escrito de Habeas Corpus como el mejor remedio para evitar las aprehensiones arbitrarias.<sup>7</sup>

No fue sino hasta 1679 cuando la mencionada institución adquirió su verdadera relevancia como resultado de las pugnas existentes entre el Parlamento y los Estuardos. Fue precisamente en ese año cuando se reforzó el uso del escrito de Habeas Corpus como medio efectivo aplicable en todos los casos. Importantes acontecimientos coadyuvaron a la consolidación de esta institución, como fue la abolición de la Star Chamber expedida por el parlamento en 1641.

La Star Chamber era un tribunal administrativo estrechamente vinculado con la Corona; no obstante su carácter administrativo, ejercía atribuciones propias de un tribunal judicial, razón por la cual se cometía una serie de abusos contra los ciudadanos. Fue en siglo XVIII cuando se conformó la tutela procesal de la libertad personal de Habeas Corpus, el cual procedía inclusive contra órdenes de aprehensión dictadas por el rey, aunque se exceptuaban las detenciones por delitos graves, por alta traición y por deudas civiles; no obstante, en estos dos últimos casos la Corona se encontraba obligada a consignar ante los tribunales correspondientes a los detenidos.

La ley de Habeas Corpus de 1679 no creó ningún derecho; lo que hizo fue reforzar un principio ya existente, al proporcionar de esta manera un amparo más efectivo para la libertad individual. Hecho importante fue la prohibición de los encarcelamientos realizados en ultramar, lo cual significó el robustecimiento del escrito de Habeas Corpus. Por el último, en relación con esta institución, sólo resta hacer hincapié en el carácter contractual del Habeas Corpus, común denominador de los distintos documentos de la época, pues debe entenderse que sus cláusulas eran aplicables a los súbditos del reino en su condición de hombres libres, a pesar de que en el propio Habeas Corpus no se hacía distinción alguna entre personas libres y esclavos. La trascendencia de esta ley radica, como la señala atinadamente el maestro Fix-Zamudio, en su excepcional influencia sobre gran parte de las legislaciones de los países del orbe, así como por el establecimiento de las bases esenciales de este instrumento procesal.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Fix Zamudio, op. cit; P.63

<sup>8</sup> Pérez I.ñño, Antonio, El Proceso de Positivización de los derechos fundamentales, Sevilla, 1979, P.238.

#### d) La Declaración de Derechos de 1689

Este documento inglés es el resultado de una intensa lucha del pueblo contra el absolutismo de Jaime II. Dicha declaración fue promulgada el 16 de diciembre de 1689, con el triunfo de la llamada "Gloriosa Revolución". El 30 de junio anterior un grupo de liberales y conservadores elevaron una súplica a Guillermo de Orange para que contribuyera a la restauración de las libertades para los ingleses, y terminar así como con el absolutismo de Jaime II.

Guillermo de Orange invadió Inglaterra y marchó sin oposición hasta Londres, en donde el ejército de Jaime II fue derrotado y éste abandonó el país. Ante el vacío de poder, Guillermo de Orange sustituyó un gobierno provisional y envió mensajes a los diferentes poblados para que en éstos se eligieran representantes que participaran en una convención, la cual se denominó Convención Parlamentaria y en la que se proclamó a Guillermo de Orange y su esposa María (hija de Jaime II) reyes de Inglaterra.

La Declaración de Derechos fue el principal documento que se obtuvo de la Revolución, constituyéndose en la condición bajo la cual fue ofrecida la Corona.

Si bien es cierto que la Declaración de Derechos se aseguran y afirman derechos y libertades reconocidos anteriormente, el rasgo que lo diferencia de los anteriores documentos medievales es su enunciado general, esto es, en la Declaración de Derechos las libertades ya no son concebidas como exclusivas y estamentales en régimen de derecho privado, sino como libertades generales en el ámbito del derecho público.

Los trece puntos que contiene La Carta de Derechos inglesa presentan los principios esenciales en que se habrían de basar la Constitución británica hasta fines del siglo XIX.<sup>9</sup>

El significado general de la Declaración de Derechos se traduce en los siguientes aspectos: la supremacía del Parlamento sobre el llamado derecho divino de los reyes. En este sentido, las facultades reales se vieron reducidas y la posesión de la Corona se convirtió en un derecho estatutario y dejó de ser derecho hereditario. En materia de libertad de cultos se generó un notable desarrollo, al establecerse la tolerancia hacia las diversas confesiones protestantes (no así la católica), a las cuales se les otorgó reconocimiento formal como parte de la ley de la tierra. Prohibió expresamente al rey efectuar actos contra derecho, así como suspender ó dispensar la ejecución de las leyes. Estableció la libertad para la elección de los miembros del parlamento, asimismo, instituyó la libertad de expresión en el seno del Parlamento.

<sup>9</sup> Manuel, García Pelayo, Derecho Constitucional Comparado, Madrid 1964, P.139

Prohibió el establecimiento de fianzas excesivas al decretar la libertad caucional de los detenidos (con ello se intentó evitar los defectos en los que había incurrido la institución del Habeas Corpus, sobre todo en el reinado absolutista de Jaime II, cuando se imponían fianzas en cantidades estratosféricas, que los detenidos no podían cubrir). En relación con la imposición de penas, estipuló que éstas no deberían ser crueles ni desusadas, basándose en el principio de la ley inglesa de que el castigo debería ser proporcional al crimen. (Sin embargo, los castigos de tortura, mutilación, flagelación y marcas fueron considerados legales en determinadas circunstancias.) Prohibió al rey el mantenimiento de un ejército en tiempo de paz y se estableció que los ejércitos no autorizados por el Parlamento serían considerados ilegales. Instauró el derecho de petición de los súbditos hacia el rey, señalando como ilegales todas aquellas persecuciones contra los peticionarios. En materia de impuestos reafirmó el principio que limitaba la facultad del rey para crear tributos, la cual quedaba sujeta a la aprobación del Parlamento.

Por último, en materia de libertad de imprenta, ésta quedó sujeta al otorgamiento de licencia, por considerar que si no existiera un control de la misma se atentaría contra la religión y el estado.

De lo expuesto en los párrafos anteriores se interfiere la cardinal influencia que el documento de 1689 tuvo en la redacción de las declaraciones de derechos norteamericanos, y se pueden afirmar que La Declaración de Derechos constituyó la etapa de transición entre los documentos monárquicos, ya referidos, y las modernas declaraciones de derechos del siglo XVIII.

## II. En Estados Unidos de América

Las primeras declaraciones de derechos en el sentido moderno son, sin lugar a duda, las cartas de las colonias establecidas en el norte de América, al separarse de la metrópoli. Aunque influidas por el common law británico a través de los diferentes documentos ingleses como la Carta Magna, todos ellos documentos monárquicos, en estas declaraciones norteamericanas de derechos se observa una importante diferenciación, en relación con los documentos británicos. Así, las características de las modernas declaraciones son: en el plano filosófico, el abandono de la justificación tradicional e histórica de las libertades, y el reforzamiento de los principios esenciales de la ideología individualista y liberal; por lo que se refiere a la titularidad de tales derechos, éstos se plantean como comunes a todos los ciudadanos a todos los hombres, por el hecho de serlo, y no solamente a los miembros de un estamento o clase social; finalmente, respecto a su estructura jurídica, se observa una mayor perfección.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Pérez Luño, op. cit; p. 242

#### a) La Constitución de Virginia de 1776

Resulta perfectamente lógico que fuera en Estados Unidos de América, país sin resabios medievales, donde la vida era una aventura creadora, en donde se efectuara la primera declaración completa de los derechos del hombre, ya no con carácter negativo o en forma de limitaciones al poder público, sino como la afirmación positiva y rotunda de la personalidad humana y el reconocimiento explícito de los derechos que le son inherentes.

El mérito de ser la primera declaración de derechos en sentido moderno corresponde a la Constitución de Virginia (aprobada por la Convención reunida en Williamsburg el 29 de junio de 1776), la cual llevaba a manera de preámbulo solemne Declaración de Derechos, cuya redacción fue esquematizada por George Masón, hacendado próspero del condado de Fairfax, Virginia, quien ocupó el lugar de George Washington en la convención.

La Declaración de Virginia fue un verdadero modelo para el resto de los estados de la Unión Norteamericana, así como para el constituyente federal norteamericano, que tuvo lugar tres semanas después.

Por lo que respecta a los derechos proclamados en la Declaración de Virginia, destaca la importancia de su artículo primero, que a la letra prevé:

*"Todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes, y tienen ciertos derechos inherentes, de los cuales, cuando entran en estado de sociedad, no pueden, por ningún contrato, privar o despojar a su posteridad; especialmente el goce de la vida y de la libertad, con los medios de adquirir y de poseer la propiedad y perseguir y obtener la felicidad y la seguridad".<sup>11</sup>*

En este precepto se observa la influencia de la doctrina iusnaturalista con rasgos racionalistas, pues en él existe el reconocimiento de ciertos derechos naturales, imprescriptibles e inalienables, inherentes al hombre, relativos a la libertad, la igualdad, la propiedad, la seguridad y la búsqueda de la felicidad.

Asimismo, a lo largo de la Declaración se encuentran consagrados los principios relativos a la división de poderes, el principio electivo de las magistraturas, la existencia del jurado en los juicios criminales y la libertad de prensa -con la cual se produjo un interesante cambio al abolirse el sistema de licencias creado por las Cámara de la Estrella, cuya vigencia se extendió hasta 1695-. No obstante, prevaleció la estricta ley de rebeldía y calumnia, que limitó el ejercicio de la libertad de imprenta.

---

<sup>11</sup> Jellinek Jorge, La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, Madrid, 1908, P.114

La carta de Derechos de Virginia ha sido considerada como una de las fuentes más importantes de las diez enmiendas de la Constitución norteamericana, y ejerció una influencia aún más directa sobre las Cartas de Derechos adoptadas por los demás estados. Sin embargo, en las otras Constituciones existen disposiciones distintas a la de Virginia, y en ocasiones se encuentran innovaciones. Después de la constitución de Virginia se formularon declaraciones de derechos en la Constituciones de Pensylvania, 28 de septiembre de 1776 (una de las más completas Constituciones en materia de declaración de derechos); de Carolina del Norte, del 18 de diciembre de 1776; de Vermont, del 8 de julio de 1777; de Massachussets, del 2 de marzo de 1780; y de New Hampshire, del 31 de octubre de 1784.

Por lo que respecta a las constituciones de los estados de Nueva Jersey, Carolina del Sur, Georgia y Nueva York, éstas no contenían una declaración expresa de derechos. No obstante esta situación, varios preceptos de estas Constituciones aludían a ciertos derechos del hombre. Se destaca en este sentido la Constitución del estado de Nueva York, por reconocer de manera tajante la libertad religiosa.

Jellinek señala que la declaración de Derechos de Virginia no se circunscribe a los principios rectores de la organización pública, sino que va más allá, y reconoce ciertos derechos naturales pertenecientes a las generaciones presentes y futuras, encaminados a establecer la frontera entre el individuo y el Estado, en tanto que el individuo no debe al Estado sino su condición de hombre los derechos inviolables e inalienables que posee.<sup>12</sup>

#### b) La Constitución Federal de Estados Unidos de América de 1787

La Constitución Federal Norteamericana de 1787 fue aprobada el 17 de septiembre, y entró en vigor en 1789, con la ratificación del noveno estado miembro. Rhode Island la aprobó a través de una convención especial hasta 1790.

El texto aprobado por la Convención de Filadelfia en 1787 presenta una síntesis breve y sistemática de la organización política de Estados Unidos. Sin duda alguna, sus 7500 palabras y sus enmiendas la hacen ser la constitución más breve del mundo. En sus ya más de dos siglos de vigencia se han expedido, para modificar y ampliar su texto, solamente 26 reformas, de las cuales las diez primeras, aprobadas en 1791, constituyen prácticamente una declaración de derechos humanos. Como se puede observar, la Constitución federal norteamericana adoleció en un principio de una declaración de derechos.

---

<sup>12</sup> Jellinek Jorge, op. cit; P.59

Seguramente los redactores de la Constitución consideraron pertinente dejar este asunto al margen de ésta, como pertenencia constitucional de los estados.

A este respecto resulta interesante mencionar cuáles fueron las causas por las que no se incluyó en la Constitución federal de 1787 una declaración de derechos, y que originó en el momento de su ratificación los más enconados debates.

La Carta de Derechos apenas había sido discutida en la Convención de Filadelfia y, señaló Wilson, nunca había pasado por la mente de ningún miembro de esta Convención hasta que George Mason, en un pensamiento tardío, trajo a la mesa de los debates la cuestión relativa de la inserción de una declaración de derechos en la Constitución Federal Norteamericana de 1787.

En este sentido, los antifederalistas aprovecharon la coyuntura que se les presentaba para atacar al sistema federal, por carecer de una declaración de derechos. Los opositores del sistema federal, consideraron que dicha declaración serviría de barrera entre el Gobierno Federal y los respectivos estados y sus ciudadanos. ¿Por qué no fue introducida una carta de derechos de la Constitución?, se preguntaban los antifederalistas ¿Dónde está la seguridad? ¿Dónde quedó trazada la línea de demarcación entre el gobierno y los derechos de los ciudadanos?. Quizás la no inclusión de una Declaración de Derechos fue el punto más vulnerable de la Constitución Federal.<sup>13</sup>

Por su parte, los federalistas creyeron que la postura antifederalista tenía consigo la atención de diluir el poder del gobierno nacional a favor de los estados. Por lo tanto, los federalistas argumentaban que una carta de derechos no era necesaria, pues ésta había sido violada en repetidas ocasiones en los diferentes estados. Además, llegaron a considerar como peligrosa una enumeración de los derechos del pueblo, pues se podía incurrir en la omisión de alguno de ellos, lo cual sería algo grave. Wilson reiteraba que no había necesidad de una carta de derechos, ya que no todo el poder estaba delegado expresamente en el gobierno federal, sino más bien se encontraba reservado al pueblo, por lo tanto, se consideró que el gobierno federal era producto de una delegación parcial del poder supremo del pueblo, y que en este sentido una declaración de derechos resultaba absurda y superflua, al reservar en una declaración los derechos pertenecientes al pueblo, los argumentos de Wilson, repetidos en diversos lugares, partían del principio que todo el poder supremo se encontraba en el pueblo y se deriva inmediatamente de él.<sup>14</sup>

Cuanto mayor era la alusión que hacían los antifederalistas a la Declaración de Derechos de las Constituciones americanas más antiguas, tanto mayor era la necesidad que los federalistas sentían de una carta de derechos. Jefferson señaló que la existencia de una carta de derechos era un gran inconveniente para aceptar

<sup>13</sup> Wood, Gordon S. La Creación de la República Americana, 1776 – 1787, Nueva York, 1972. P.536

<sup>14</sup> Ibidem.

la Constitución. Junto con él, un número notable de federalistas acordaron la necesidad de declarar por escrito las libertades fundamentales del pueblo.

El verano de 1788 Madison se rindió ante la presión y, en 1789, se aceptó que una carta de derechos podría servir para un doble propósito: por una parte se satisfacía a la oposición y por otra se crearía mayor seguridad sobre la libertad.

Si la convención federal cometió un error táctico al no introducir una carta de derechos de la Constitución, los antifederalistas hicieron otro tanto al centrar sus ataques en una cuestión a la cual los federalistas no eran completamente contrarios. Una vez de acuerdo los federalistas con la carta de derechos, el camino hacia la ratificación de la Constitución se allanó y los congresistas enfocaron su atención sobre la carta de derechos. Finalmente Madison, como miembro de la Casa de los Representantes, fue quien introdujo las esperadas enmiendas, el 8 de junio de 1789, a las que nos vemos a referir a continuación.

#### c) Las Diez Primeras Enmiendas de 1791

Como se señaló anteriormente, la Constitución Federal norteamericana no incluyó una carta de derechos en el momento de su redacción, por lo cual posteriormente se le incorporaron las diez primeras enmiendas, que constituyen una declaración de los derechos del hombre. Estas fueron formuladas en sentido negativo, esto es, como limitaciones a los Poderes de la Unión y a la competencia de los estados.

Varios aspectos caracterizan los derechos individualidades dentro del contexto norteamericano: su garantía, amplitud o restricción dependen, ante todo, de la interpretación judicial, que en ocasiones ha cambiado el sentido de la Constitución; el realce que ha tenido el derecho de propiedad en los últimos años; el marcado individualismo en la interpretación de esos derechos, lo que ha sido un fuerte impedimento para la existencia efectiva de ciertos derechos sociales establecidos por la legislación ordinaria; la práctica discriminatoria, en algunos estados, para los negros y otros grupos étnicos (particularmente mexicanos) en el goce de varios derechos individuales; la imposibilidad de ocupar ciertos cargos públicos para aquellos individuos que profesan determinados idearios políticos.

Conviene pasar ahora al análisis de las diez enmiendas con las que los derechos humanos quedaron apuntalados en el constitucionalismo norteamericano —para proyectarse después a otros contextos históricos—. La primera enmienda establece la libertad de religión, de expresión y de prensa, y su texto dice:

*"El congreso no emitirá ninguna ley que se establezca una religión nacional o prohíba el libre ejercicio de cualquier otra; asimismo no se restringirá al pueblo el derecho de hablar, escribir o publicar sus ideas; ni el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente".*

Del precepto anterior se desprende la consagración de las libertades de religión, de expresión, de prensa, de asociación y petición. Por lo que respecta a la libertad de religión, la primera enmienda lo que hace es reconocer un derecho proclamado con antelación a la Constitución del estado de Nueva York; la proclamación de este derecho era casi inevitable, en virtud de que era un derecho por el cual habían luchado incesantemente desde Inglaterra, y ahora particularmente en Norteamérica, debido a la gran diversidad de cultos y a la inexistencia de una religión mayoritaria. La libertad de prensa, sujeta a ciertas restricciones legales de orden público, es reiterada en esta primera enmienda, pues ya había sido proclamada anteriormente en la Constitución de Virginia en su sección XII. Los derechos de reunión y de petición se refieren al derecho de hacer uso de la calle y otros lugares públicos, así como el de manifestación y petición colectivas.

La segunda enmienda se refiere a la seguridad personal de los norteamericanos. Ésta otorga la posibilidad de portar armas a todo aquel individuo que así lo requiera para proteger su integridad personal.

La tercera enmienda alude a la garantía de seguridad personal del domicilio, al establecer que en tiempo de paz no podrá alojarse ningún soldado en hogar alguno. Éste es el sentido del viejo principio inglés "la casa es como un castillo".

La cuarta enmienda consagra diferentes prohibiciones, requisitos y exigencias relativas a las garantías de seguridad jurídica, cuyo objetivo es lograr el respeto más efectivo de los derechos fundamentales del ser humano, concebidos en los siguientes términos:

*"El pueblo tiene derecho a que sus personas, domicilios, papeles y efectos se hallen a salvo de pesquisas y aprehensiones arbitrarias. Será inviolable, y no se expedirán al efecto mandamientos que no se apoyen en un motivo verosímil, estén corroborados mediante juramento o protesta y describan con particularidad el lugar que debe ser registrado y las personas o cosas que han de ser detenidas o embargadas."*

La quinta enmienda consagra la garantía jurisdiccional, al establecer que nadie podrá ser privado de su vida o libertad o propiedad sin el debido proceso legal. Este precepto tiene un antecedente que se remonta a la Carta Magna inglesa de 1215 en su cláusula 39, como ya se ha mencionado. Asimismo, esta enmienda establece que la propiedad particular podrá ser expropiada, previa indemnización, siempre por causa de interés público.

La enmienda sexta se refiere a diversas garantías relacionadas al proceso penal. Establece que todo sujeto perseguido por cuestiones criminales tendrá derecho a un juicio público y expedito por un jurado imparcial del estado o distrito donde fue cometido el ilícito, de acuerdo con una ley previamente establecida; debiendo el acusado ser informado de la naturaleza de la acusación. Asimismo, deberá carearse a los testigos en contra u a favor del acusado, y éste tendrá la ayuda de un abogado defensor. Como se puede observar, esta enmienda precisa

complementariamente, otras tantas garantías de seguridad jurídica, destinadas a salvaguardar de manera eficaz los derechos humanos.

La séptima enmienda aborda la cuestión debatida por los delegados a la Convención Federal de 1787 Hugh Williamson, de Carolina del Norte, y Elbridge Gerry, de Massachussets quienes habían "apresurado" la inclusión en la Constitución de una disposición general para salvaguardar el juicio por jurados en materia civil.

La octava enmienda alude a la garantía de seguridad personal, al prescribir que no podrán fijarse fianzas excesivas, ni penas crueles y desusadas. Esta disposición tiene un gran sentido humanitario, el cual ya había sido considerado en la Declaración de Derechos inglesa.

La novena enmienda contiene lo que la doctrina ha dado en llamar la garantía implícita, esto es, la aclaración de que, a pesar de la enumeración de ciertos derechos en la Constitución, ello significa el desconocimiento de otros derechos del pueblo. Esta disposición deja la puerta abierta para la inserción de otros derechos inherentes al individuo que no han sido enumerados. Como se puede observar, el influjo iusnaturalista en este precepto es determinante.

Finalmente, la décima enmienda se refiere a los poderes que han sido asignados por la Constitución, a la Federación, a los estados o al pueblo, respectivamente. De lo anterior resulta el reconocimiento de ciertos derechos a la Federación y otros a los estados, esto es, el reparto de competencias, en cuya asignación se ha pretendido realizar una cierta homogeneización a través de la interpretación judicial.

### III. En Francia

No obstante que ya se perfilaba el iusnaturalismo como corriente política para fijar las relaciones entre el poder público y los gobernados, en el sentido de que aquél debe siempre respetar y consagrar en el orden jurídico las prerrogativas inherentes a la persona humana, como la libertad, la propiedad, la seguridad jurídica. La realidad política presentó una notable oposición al pensamiento teórico, el despotismo y la autocracia siguieron imperando principalmente en Francia, cuyo régimen gubernamental se cimentaba en un sistema teocrático, puesto que se consideraba que la autoridad monárquica tenía su origen y fundamento en la voluntad divina, por lo que se reputaba a aquélla como *absoluta*, esto es, sin ninguna limitación en su ejercicio. Los reyes cometieron, bajo estas condiciones, arbitrariedades sin fin, gravando inicuaamente al pueblo con impuestos elevadísimos para mantener el boato y subvenir a los gastos exorbitantes de la corte real y de la podrida y degenerada nobleza, que contribuía a la extorsión popular.

Ante esta triste realidad, surge en Francia importantísimas corrientes políticas en el siglo XVIII, las cuales pretendían proponer medidas y reformas para acabar con el régimen absolutista, pugnando por el establecimiento de sistemas o formas de gobierno más pertinentes y adecuadas para conjurar el mal público.

Así, aparecen en el pensamiento político los *fisiócratas*, quienes abogaban por un marcado abstencionismo del Estado en lo concerniente a las relaciones sociales, las cuales deberían entablarse y desarrollarse libremente, sin la injerencia oficial, obedeciendo al ejercicio de los derechos naturales del gobernado (principio de "laissez faire-laissez passer"). Por su parte, *Voltaire*, propugnando una monarquía ilustrada y tolerante, proclama la igualdad de todos los hombres respecto a los derechos naturales de libertad, propiedad y protección legal. los *enciclopedistas*, principalmente con *Diderot* y *D'Alembert*, pretendieron reconstruir teóricamente el mundo, saneándolo de sus deficiencias, errores y degradaciones, pretensión en la que pugnaban vehementemente por la consagración definitiva de los derechos naturales del hombre.

Esta última cuestión apenas se vislumbra en la teoría de *Montesquieu*, cuya finalidad especulativa fundamentalmente tiende a elaborar un sistema de gobierno que garantizara la legalidad y descartara la arbitrariedad o despotismo de las autoridades, habiendo formulado para ello su famosa teoría de la división de poderes, dotando a cada uno de éstos de atribuciones específicas y distintas de las correspondiesen a los otros, para el efecto de quien imperase un régimen de frenos y contrapesos recíprocos.

Pero el pensador que sin duda alguna ejerció mayor influencia en las tesis jurídico-políticas llevadas a la práctica por la Revolución francesa, fue *Rousseau* con su famosa teoría del *Contrato Social*, que ya antes había sido formulada por varios teóricos.

Afirmaba *Rousseau* que el hombre en un principio vivía en *estado de naturaleza*, es decir, que su actividad no estaba limitada por ninguna norma, que desplegaba su libertad sin obstáculo alguno; en una palabra, disfrutaba de una completa felicidad para cuya consecución, según dicho pensador, no operaba la razón, sino el sentimiento de piedad.

Con el progreso natural, se fueron marcando diferencias entre los individuos antes colocados en una posición de verdadera igualdad, y es entonces cuando suceden divergencias y pugnas entre ellos. Para evitar estos conflictos, los hombres, según *Rousseau*, concentraron un pacto de convivencia, estableciendo de esta manera la *sociedad civil*, limitándose ellos mismos su propia actividad particular y restringiendo en esta forma sus derechos naturales. Al crearse la sociedad civil, en posición al estado de naturaleza, se estableció un poder o una autoridad supremos, cuyo titular fue y es la comunidad, capaz de imponerse a los individuos. A este poder o autoridad la llama *Rousseau voluntad general*, a la cual considera soberanamente omnímoda, esto es, sin limitación alguna.

Sin embargo, y contradiciéndose con esta consideración, dicho pensador asienta que los individuos, al formar la sociedad civil, recuperaban sus derechos naturales con las consiguientes restricciones, los cuales deben ser respetados por el poder o autoridades públicas. Consiguientemente, en la teoría rousseauniana tenemos, por un lado, la "voluntad general" como suprema, como soberana, y de otro, a los derechos fundamentales del hombre, inalienables y respetables necesariamente. Entonces si se acepta esta última consideración, la "volonté générale" no es omnimoda como lo sostiene *Rousseau*, sino que ésta limitada por los derechos naturales del individuo frente a ella. Esta contradicción entre el iusnaturalismo y la concepción soberana del poder estatal se ha evitado en las modernas teorías de la soberanía a través del concepto de *autolimitación*, por virtud del cual, siendo el poder de Estado soberano, esto es, no existiendo sobre él ningún otro, se impone a sí mismo, en el orden jurídico, limitaciones de derecho, es decir, obligatorias, siendo parte de esas limitaciones las garantías individuales o derechos fundamentales del individuo o gobernado que reconoce (como en la Constitución de 1857) o crea (como en la Constitución vigente).

A diferencia de Inglaterra, en donde el constitucionalismo surge paulatinamente y sucesivamente merced a distintos hechos históricos, en Francia de manera súbita y repentina se destruye el régimen monárquico absolutista y se implanta uno nuevo, democrático, individualista y republicano. Si las garantías individuales, si el respeto a la libertad surgieron en Inglaterra por impulsos propios del pueblo, sentidos y experimentados por su misma idiosincrasia, en Francia, en cambio, fueron producto de elaboraciones doctrinarias de corrientes teóricas propias y ajenas, que encontraron en el pueblo francés un amplio y propicio campo de desarrollo y realización, y cuya precaria situación contribuyó no poco a ello.

Fue así como el pueblo, enardecido por la desgracia de la opresión, del favoritismo y de la inequidad ejercidos por el gobierno, rompió los moldes jurídicos y políticos de la Francia absolutista, negativa de libertades, en completa incompatibilidad con los anhelos populares de liberación.

La libertad humana fue, en efecto, terriblemente mancillada por los gobiernos monárquicos absolutistas. A través de órdenes secretas, denominadas letras de cambio, se sometía a prisión a los individuos sin expresarse la causa o motivo de su detención, que se prolongaba indefinidamente sin intervención alguna de autoridad judicial. Este clima verdaderamente vejatorio de uno de los más caros derechos del hombre, auspició que en la realidad política de Francia fructificara la ideología revolucionaria que tendía a transformar los arcaicos cimientos filosóficos sobre el que se erigiría el sistema absolutista, en que la actividad del Estado se identificaba con la voluntad del monarca a tal punto de Luis XIV, el rey sol, solía decir "el Estado soy yo".

La revolución francesa se provocó, consiguientemente, por la convergencia de diferentes factores, a saber: el pensamiento filosófico político del siglo XVIII, el constitucionalismo norteamericano que se difundió en Francia mediante la

circulación profusa de las constituciones particulares de los Estados que formaron la Unión Americana y de la Constitución Federal, así como la realidad política y social que acusaba tiranía, despotismo, arbitrariedad y graves afrentas a la dignidad humana.

a) La Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789

El documento más importante en que cristalizó el ideario de la Revolución Francesa fue la famosa *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789*. Su expedición fue precedida de importantes sucesos políticos que se desarrollaron desde la convocatoria a los llamados *estados generales* por el rey, hasta el juramento de la mencionada declaración en la *Asamblea Nacional*. En su redacción y en su discusión tomaron parte activa los más egregios políticos de Francia, contándose entre ellos a *Mirabeau*, a *Robespierre*, *Moumier*, *Target* y *Lafayette*. Es importante subrayar algunos de los conceptos emitidos por este último al formular en julio de 1789 un proyecto de Declaración de Derechos, pues en ellos se condensa la esencia del pensamiento revolucionario en lo que respecta a la implicación jurídica, filosófica y política del hombre. "La naturaleza del hombre ha hecho, decía *Lafayette*, a los hombres libres e iguales; las distinciones necesarias para el orden social no se fundan más que en utilidad general.

Todo hombre nace con derechos inalienables e imprescriptibles, como son la libertad de todas sus opiniones, el cuidado de su honor y de su vida, el derecho de propiedad, la disposición entera de su persona, de su industria y de todas sus facultades, la expresión de sus pensamientos por todos los medios posibles procurarse el bienestar y el derecho de resistencia a la opresión. El ejercicio de los derechos naturales no tiene más límites que aquellos que aseguran su goce a los otros miembros de la sociedad. Ningún hombre puede estar sometido sino a leyes consentidas por él o sus representantes, anteriormente promulgadas y legalmente aplicadas".

Se ha afirmado que la Declaración de Derechos del Hombre de 1789 tuvo su fuente de inspiración en la doctrina del Contrato Social de Juan Jacobo Rousseau. *Jellinek*, por su parte, refutando esta consideración asegura que el origen de dicha Declaración se descubre en las constituciones coloniales norteamericanas, y principalmente la federal, o sea, la que creó la federación de los Estados Unidos del Norte, ya que, según dicho autor, los forjadores del código fundamental francés tuvieron como modelo los mencionados ordenamientos, lo cual se desprende de la notable similitud que entre éstos y aquel existe.

El famoso documento contiene en sus 17 artículos una síntesis del pensamiento ilustrado del siglo XVIII. Para corroborar nuestro aserto transcribimos la parte conducente del preámbulo de la citada Declaración, muy probablemente redactada por *Mirabeau*, inspirada en las ideas de Juan Jacobo Rousseau.

*"... Los representantes del pueblo francés, constituidos en asamblea nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el menosprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de las desgracias públicas y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer en una declaración solemne los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre ..."*

Ahora bien, en relación con el título jurídico de la declaración francesa, encontramos que los sujetos "hombre" y "ciudadano", hacia los cuales está dirigida dicha declaración, constituyen dos elementos distintos del derecho constitucional

Los derechos del hombre se refieren al ámbito de la vida individual del sujeto frente al Estado, mientras que los derechos del ciudadano constituyen prerrogativas del individuo como miembro de una sociedad política. Los dos principios rectores de esta declaración son la libertad y la igualdad, sin más distinción que la fundada en el bien común.<sup>15</sup>

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 establece, en su artículo segundo, que la libertad, la igualdad, la seguridad, y la resistencia a la opresión son derechos naturales e imprescriptibles, cuya conservación es el mismo fin de toda asociación política. A este respecto la declaración francesa ha sido blanco de numerosas críticas, por su carácter lacónico; sin embargo, hay que analizar a la declaración francesa, como lo señala certeramente Sánchez Agesta, en toda su intensidad, más que en su extensión, pues en primer lugar proclama ciertos derechos naturales anteriores al Estado, que constituyen su fin; en segundo lugar los formula con carácter negativo, lo cual les da un valor absoluto.<sup>16</sup>

Por lo que se refiere al derecho a la libertad, éste se encuentra consagrado en el artículo 4o, que establece:

*"La libertad consiste en poder hacer todo lo que no perjudique a otros; así el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene otros límites que los que garantizan a los demás miembros de la sociedad el goce de esos mismos derechos. Estos límites sólo pueden ser determinados por la ley."*

El derecho de propiedad se considera como inviolable y sagrado, y sólo será susceptible de afectación en caso de necesidad pública, debidamente justificada y previa justa indemnización.

La igualdad se determina en el artículo sexto, el cual establece que "[la ley] debe ser igual para todos, tanto cuando protege como cuando castiga; todos los ciudadanos son igualmente accesibles a todas las dignidades, cargos y empleos públicos, según sus capacidades y sin más distinción que la virtud y méritos."

<sup>15</sup> Sánchez Viamonte Carlos, Los Derechos del Hombre en la Revolución Francesa, México 1956, PP. 52-53

<sup>16</sup> Sánchez Agesta, op. cit; P. 259

Salta a la vista que la igualdad a que se refiere el artículo sexto es una igualdad ante la ley: todos los ciudadanos son iguales ante ella. Quizás el acto más significativo en este renglón sea la abolición de los privilegios feudales, tales como las distinciones hereditarias o de clase, las justicias patrimoniales, los oficios públicos hereditarios, las corporaciones que exigen pruebas de nobleza o que suponen distinciones de nacimiento, etcétera.

Se plasma el derecho a la seguridad al determinarse en qué casos procede de la detención o la reducción a prisión (debido proceso legal). Se establece, asimismo, la prohibición de la tortura o cualquier práctica de características análogas.

Se plasman las libertades de conciencia y de expresión en los artículos 10 y 11 respectivamente, las cuales quedan circunscritas a la ley en función de la transgresión del orden público.

El artículo 14 establece el principio del consentimiento del impuesto al proclamar:

*"Todos los ciudadanos tienen el derecho a comprobar, por sí mismo o por sus representantes, la necesidad de la contribución pública de consentirla, de vigilar su empleo y de determinar la cuota, la base, la recaudación y duración."*

Por último, es conveniente señalar que dicha Declaración contiene los derechos de representación y de resistencia a la opresión, este último referido a aquellos casos en que los Derechos del Hombre han sido violados.

Por todo lo anterior se puede observar que el cúmulo de Derechos consagrado en la declaración Francesa reproduce en gran parte los derechos que habían sido proclamados en la Constitución de Virginia; sin embargo, es innegable reconocer su universalidad. La primera Constitución revolucionaria es la del 3 de septiembre de 1791, en la cual se estampó, a manera de preámbulo, la Declaración del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea, el 16 de agosto de 1789, y por el rey el 5 de octubre del mismo año.

La nueva constitución adquiere una estructura que serviría de base para el desarrollo constitucional posterior, y que ya se había manifestado en algunas constituciones americanas. Esta estructura establece la distinción entre la parte dogmática (derechos individuales, límites y obligaciones del poder estatal) y parte orgánica (estructura, atribuciones y relaciones de los órganos del Estado).<sup>17</sup>

#### b) La Constitución Francesa de 1793

La Constitución francesa de 1793 votada por la Convención Nacional de Francia el 29 de mayo de 1793, aporta una gran novedad en materia de derechos humanos, al establecer la garantía social. El artículo primero estableció que "Los Derechos

<sup>17</sup> Idem, P. 260

del Hombre en sociedad son la igualdad, la libertad, la propiedad, la garantía social y la resistencia a la opresión". En este sentido, el artículo 25 de la mencionada Constitución definía la garantía social como la acción de todos para asegurar a cada uno el goce y la conservación de los derechos.

Finalmente resulta importante destacar que la Constitución Francesa de la V república, de 1985, confirma en su preámbulo la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en los siguientes términos: "el pueblo Francés proclama solemnemente su adhesión a los derechos del hombre y a los principios de la soberanía nacional, tal como fueron definidos por la Declaración de 1789, confirmada y completada por el preámbulo de la Constitución de 1946".

#### IV. En México

##### a) Sentimientos de la Nación de 1813 o 23 puntos dados para la Constitución

*Los Sentimientos de la Nación* son los veintitrés puntos presentados por Morelos en la sesión inaugural del Congreso de Chilpancingo. Este documento esboza algunas ideas sobre derechos del hombre, tales como: la prohibición de la esclavitud y la desaparición de la división en castas, la prohibición de la tortura, el reconocimiento al derecho de propiedad y el principio de inviolabilidad del domicilio. Es pertinente hacer referencia a la intervención de Quintana Roo, en ocasión de la solemne sesión en que Morelos dictó *Los Sentimientos de la Nación*, en cuyo relato afirmó:

*"Entonces, a su modo incorrecto y sembrado de modismos y aun de faltas de lenguaje, desarrolló a mis ojos sus creencias sobre derechos del hombre, división de poderes, separación de la iglesia y del Estado, libertad de comercio y todos estos admirables conceptos que se reflejan en la Constitución de Chilpancingo".<sup>18</sup>*

Los veintitrés puntos de Morelos constituyeron una declaración general de principios destinada a normar las discusiones del Congreso, confirmando aquellas ideas que los iniciadores de la independencia consideraron esenciales para la transformación del país y que fueron tomadas en cuenta por los constituyentes para dar a la nación una nueva estructura y un código fundamental que las precisaran.

Morelos y Pavón expuso su ideario para una estructura constitucional ante el primer Congreso constituyente de nuestro pueblo; el que a sus instancias se reuniera en la población de Chilpancingo, en septiembre de 1813, y que bajo la dominación de El Congreso del Anáhuac, habría de expedir el primer documento

<sup>18</sup> Alfonso Noriega, *La Constitución de Apatzingán, México 1978*, P.75

que nuestro pueblo se diera a fin de establecer sus derechos y organizar su gobierno. Dicha labor y documento constitucional, sin embargo, se llevaron a cabo cuando todavía luchábamos por nuestra emancipación patria y estarían condenados, por ello mismo, a tener una vigencia precaria, efímera y condicionada a los lugares donde imperaba ya la bota realista, sino donde campeaba el espíritu liberal de aquella feliz etapa de la insurgencia mexicana.

El día 14 de septiembre de 1813, en efecto, y ante las desavenencias y rivalidades en las que hubiera de caer la Suprema Junta Nacional Americana, reunida en Zitácuaro a instancias de López Rayón para organizar al movimiento insurgente, iniciaba sus labores el Primer Congreso de nuestra historia.

El Congreso del Anáhuac, que comenzaría sus labores con el nombramiento de quien, bajo el título de generalísimo, debería asumir el poder ejecutivo como jefe supremo de la Insurgencia, de acuerdo con el propio reglamento para la reunión del Congreso.

Como era de esperarse, el nombramiento, por proclamación unánime, recayó en don José María Morelos y Pavón, más cuando el Congreso, aprobado ya el nombramiento, le proviene prestar el juramento correspondiente, Morelos hace dimisión del cargo, pretextando ser éste superior a sus fuerzas, y juzgarse él incapaz de desempeñarlo debidamente; instado a aceptarlo, se ve obligado, sin embargo, a hacerlo, no sin antes renunciar al tratamiento de "alteza serenísima" tan pomposamente adoptado por Santa Anna, años más tarde -que acompañaba al título de generalísimo-, sustituyéndolo por el ya muy conocido de "Siervo de la Nación", que grabara para siempre la personalidad y categoría del caudillo del sur, y que señalara, asimismo, el alto sentido democrático que le impulsaba.

Poco más adelante, el día 6 de noviembre del mismo año de 1813 y también desde Chilpancingo, el congreso expediría el *Acta Solemne de la Declaración de Independencia de la América Septentrional*, en la que, apoyándose naturalmente en una concepción rotunda y absolutamente democrática que desembocaba en el derecho de autodeterminación.

#### b) Decreto Constitucional para la Libertad del América Mexicana o Constitución de Apatzingán de 1814

En diecisiete artículos los constituyentes del Congreso del Anáhuac, a pesar de haber sesionado entre batallas, escaramuzas, sobre la sombra que comenzaba a llamarse patria, redactan una verdadera declaración de derechos, la cual quedó consagrada en el capítulo V, cuyo encabezado dice: "*de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos*". Principalmente en el artículo 24, el cual fue copiado de la Declaración de Derechos de la Convención Francesa de 1789 y de la Constitución de 1793, concretamente como se asentó en párrafos anteriores.

Así, el artículo 27 consagra el principio de seguridad, el cual consiste, según reza el citado artículo, en la garantía social que se traduce en la protección brindada por la sociedad a cada uno de sus miembros en la conservación de sus derechos en contra de la acción arbitraria del Estado. Asimismo los artículos 21 y 28 establecen el principio del debido proceso legal, al condenar expresamente todos aquellos actos arbitrarios contra cualquier ciudadano sin las formalidades que la ley determina.

La garantía de audiencia se estatuye en el artículo 31 de la siguiente manera: "Ninguno debe ser juzgado ni sentenciado, sino después de haber sido oído legalmente".

Sin duda esta garantía es una de las grandes conquistas del hombre en su lucha por no ser condenado, y con ello afectado en su persona y en su patrimonio, sin antes ser oído y vencido en juicio, en los términos previamente determinados por la ley.<sup>19</sup>

El principio de la inviolabilidad del domicilio como garantía de la seguridad personal es regulado por el artículo 32, al estipular que ese recinto será inviolable. Señala como únicas excepciones los casos de fuerza mayor y los de procedimientos criminales en términos de las formalidades previstas por la ley. Es muy probable que dicho principio haya sido tomado del derecho inglés (recuérdese al respecto la célebre frase de que "para cada inglés, su casa es un castillo").

La detención preventiva se encuentra regulada en el artículo 166, el cual establece que "el Supremo Gobierno no podrá arrestar a ningún ciudadano en ningún caso más de 48 horas, dentro de cuyo término deberá remitirlo al tribunal competente con lo que se hubiese actuado". Como se puede observar, los constituyentes de Apatzingán, a diferencia de los redactores de la Constitución gaditana, consideraron que el término de cuarenta y ocho horas era suficiente para que la autoridad respectiva tuviera posibilidad de allegarse los diferentes elementos acusatorios del procesado y de esta forma emitiese su resolución de remitir al sujeto al tribunal competente o bien dejarlo en libertad. Por lo que se refiere a la imposición de penas, en los artículos 21, 22 y 23 se yerguen como reacción contra los crueles procedimientos hasta entonces empleados para el tratamiento de los inculcados, y muy especialmente para lograr confesiones, a veces falsas, relativas a los hechos delictuosos no cometidos en realidad.

La Constitución de 1814 contiene el derecho de petición en el artículo 37, el cual reza: "A ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública". Nótese que en este derecho se aventaja a la Constitución gaditana, en expresión de libertad, dicho cuerpo legal no consagra el derecho de petición. Para el maestro Alfonso Noriega, la garantía

<sup>19</sup> Ídem, PP. 86-87

La Constitución de Apatzingán, en términos de su artículo 237, tenía un carácter provisional, pues preveía la convocación de una asamblea representativa, la cual debía emitir una nueva y definitiva Constitución. Pero desafortunadamente el decreto constitucional no pudo extender su vigencia a toda la Nueva España, debido a que el ejército de Morelos nunca controló la totalidad del territorio nacional.

La Constitución de Atapzingán regula a los derechos humanos, de la siguiente manera:

### *Igualdad*

La idea de los derechos humanos implica, desde luego, la consideración de la igualdad de los hombres, independientemente de sus diferencias físicas o psíquicas.

En este sentido los privilegios de una clase violan el principio de igualdad; por tanto, solo pueden reconocerse méritos a una persona en virtud de su talento.

Este principio adquiere una singular importancia en nuestro país debido a las circunstancias históricas por las cuales atravesó nuestra patria en aquella época, debido al régimen colonial de las castas. Es pues, perfectamente comprensible que haya sido una verdadera preocupación de los redactores de la Constitución de Apatzingán el reconocimiento del principio de igualdad en un país donde las diferencias de tipo racial, producto de la Conquista, negaban el disfrute de los derechos más elementales, los cuales existían o no en razón al grupo al cual pertenecía. En este sentido, los artículos 25 y 26 del capítulo V de la Ley Fundamental de 1814, en relación íntima y necesaria con los artículos 18 y 19 del propio cuerpo de leyes, consignan el principio de igualdad de la ley para todos, ya sea que proteja o castigue, de la misma manera, se establece el principio de que todos los individuos son admisibles a todas las dignidades, así como los empleos públicos, según sus capacidades, haciéndose exclusivamente distinciones sociales en función de la utilidad común, para lo cual, no se reconoce más superioridad a los funcionarios públicos que la requerida para el desempeño de sus funciones. Como se puede observar, el principio de igualdad se inspiró principalmente en el rechazo de un orden de cosas existentes y en la inspiración de suprimir el estado social, político y económico de privilegios a favor de los peninsulares.

### *Seguridad*

Los constituyentes de 1814 habían experimentado en carne propia las detenciones arbitrarias, la tramitación de procesos ante tribunales especiales y la aplicación de penas infamantes y aun trascendentes, por lo cual tuvieron especial cuidado en redactar una serie de medidas relativas a la seguridad, las cuales se consignan en los artículos 21 al 23 y 27 al 31 del referido capítulo V de la Constitución de Apatzingán.

Así, el artículo 27 consagra el principio de seguridad, el cual consiste, según reza el citado artículo, en la garantía social que se traduce en la protección brindada por la sociedad a cada uno de sus miembros en la conservación de sus derechos en contra de la acción arbitraria del Estado. Asimismo los artículos 21 y 28 establecen el principio del debido proceso legal, al condenar expresamente todos aquellos actos arbitrarios contra cualquier ciudadano sin las formalidades que la ley determina.

La garantía de audiencia se estatuye en el artículo 31 de la siguiente manera: "Ninguno debe ser juzgado ni sentenciado, sino después de haber sido oído legalmente".

Sin duda esta garantía es una de las grandes conquistas del hombre en su lucha por no ser condenado, y con ello afectado en su persona y en su patrimonio, sin antes ser oído y vencido en juicio, en los términos previamente determinados por la ley.<sup>19</sup>

El principio de la inviolabilidad del domicilio como garantía de la seguridad personal es regulado por el artículo 32, al estipular que ese recinto será inviolable. Señala como únicas excepciones los casos de fuerza mayor y los de procedimientos criminales en términos de las formalidades previstas por la ley. Es muy probable que dicho principio haya sido tomado del derecho inglés (recuérdese al respecto la célebre frase de que "para cada inglés, su casa es un castillo").

La detención preventiva se encuentra regulada en el artículo 166, el cual establece que "el Supremo Gobierno no podrá arrestar a ningún ciudadano en ningún caso más de 48 horas, dentro de cuyo término deberá remitirlo al tribunal competente con lo que se hubiese actuado". Como se puede observar, los constituyentes de Apatzingán, a diferencia de los redactores de la Constitución gaditana, consideraron que el término de cuarenta y ocho horas era suficiente para que la autoridad respectiva tuviera posibilidad de allegarse los diferentes elementos acusatorios del procesado y de esta forma emitirse su resolución de remitir al sujeto al tribunal competente o bien dejarlo en libertad. Por lo que se refiere a la imposición de penas, en los artículos 21, 22 y 23 se yerguen como reacción contra los crueles procedimientos hasta entonces empleados para el tratamiento de los indiciados, y muy especialmente para lograr confesiones, a veces falsas, relativas a los hechos delictuosos no cometidos en realidad.

La Constitución de 1814 contiene el derecho de petición en el artículo 37, el cual reza: "A ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública". Nótese que en este derecho se aventaja a la Constitución gaditana, en expresión de libertad, dicho cuerpo legal no consagra el derecho de petición. Para el maestro Alfonso Noriega, la garantía

---

<sup>19</sup> Idem, PP. 86-87

de legalidad descansa en la declaración de que la ley es la expresión de la voluntad general, la cual es igual para todos, ya sea que proteja o que se castigue.<sup>20</sup>

### *Libertad*

En relación con la libertad de cultos, ésta quedó proscrita en los términos del artículo 10 del Derecho de Apatzingán, el cual declara de manera categórica el principio de intolerancia religiosa. Dicha idea ya había sido manifestada en los *Sentimientos de la Nación* de Morelos (artículo 21). De ello se desprende que tanto la personalidad de Morelos como las ideas propias de la época en torno al dogma cristiano, influyeron en la redacción del referido precepto, el cual se plasmó en casi todas las Constituciones mexicanas del siglo XIX, a excepción de la de 1857.

En el Decreto de Apatzingán la libertad política quedó establecida bajo el principio de que todos los ciudadanos podían participar en la formación de las leyes de una manera directa, a través del sufragio, o bien indirecta, a través de sus representantes, en los términos de los artículos 51 y 18, respectivamente.

La libertad de pensamiento, por lo menos en su aspecto de comunicación oral y escrita, fue reconocida por su artículo 40, con la limitación expresa de no atacar el dogma cristiano, en los términos del citado artículo 11 del Decreto. La restricción a la libertad de pensamiento en el Decreto de Apatzingán es una reproducción de la limitación a la libertad del pensamiento previsto en la Constitución de Cádiz.

La libertad de industria, comercio y cultura fue consagrada en el artículo 38, de lo cual se refiere la prohibición de todo trabajo forzoso sin remuneración (esclavitud) y, en consecuencia, la posibilidad de participación en la cultura de todos los ciudadanos, para su desarrollo personal. El derecho de instrucción para todos los ciudadanos quedó consagrado en el artículo 39. Dicho precepto no incluía la libertad de enseñanza, ya que sólo consagraba la referida libertad de enseñanza, y sólo hacía alusión al derecho que tienen todos los ciudadanos a la instrucción.

### *Propiedad*

El derecho de propiedad se fundamentó en los artículos 34 y 35. El primero estableció el derecho de propiedad privada, y el segundo la previa compensación en caso de expropiación de la propiedad privada por razones de utilidad pública. El texto de Apatzingán no habla de previa indemnización, de lo que se deduce que ésta podría ser posterior a la expropiación.

Bajo estos conceptos, no cabe duda de que el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, tuvo la gran virtud de haber consagrado

---

<sup>20</sup> Ídem, P. 415

un verdadero catálogo de derechos, y fue el primero que en nuestro país presentó rasgos de originalidad, acordes con las peculiaridades mexicanas no obstante la notable influencia de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, y muy concretamente de la Constitución Francesa de 1793. Sin embargo, el propósito del Congreso del Anáhuac no fue únicamente aceptar la doctrina clásica, sino que intentó complementar la Declaración Francesa con principios tales como la inviolabilidad del domicilio.<sup>21</sup>

En términos generales, se puede decir que la Constitución de 1814 es completa en lo relativo a la declaración de derechos, no obstante que no consagró el principio de no retroactividad de las leyes, el cual ya era ampliamente reconocido en aquella época. Por ello, es importante dejar establecido que la Constitución de Apatzingán, a pesar de no haber tenido vigencia, influyó considerablemente en la elaboración de las posteriores Constituciones mexicanas del siglo XIX, como lo veremos en su oportunidad.

#### c) Constitución Federal de 1824

Al igual que en el Acta Constitutiva de 1824, la Constitución Federal del mismo año no contiene un catálogo de derechos del hombre. El maestro Mario Cueva, quien señala que los constituyentes del 23-24 fueron influidos notablemente por la Constitución norteamericana en su versión original, antes de las primeras diez enmiendas, tal vez por la creencia que tuvo el constituyente norteamericano de que una Constitución Federal debería limitarse a fijar la estructura de los poderes federales, dejando a las Constituciones de las entidades federativas la emisión de una declaración de derechos. Esto lo confirma el hecho de que una vez promulgada la primera Constitución Federal Mexicana, distintas entidades federativas expidieron sus respectivas Constituciones, en las cuales se incluyeron verdaderas declaraciones, sin embargo, la Constitución de 1824 consagra una serie de derechos humanos en su texto, a los cuales hago referencia a continuación.

En primer lugar, es conveniente referirnos al preámbulo de la Constitución Federal de 1824, pues como acota Carrillo Prieto, éste refleja el ideal de los constituyentes de reconocer los derechos del hombre en los siguientes términos:

*Hacer reinar la igualdad ante la ley, la libertad sin desorden, la paz sin opresión, la justicia sin rigor, la clemencia sin debilidad, demarcar sus límites a las autoridades supremas de la nación.*

Congruentes con las corrientes del pensamiento de la época, que inspiraron nuestra Carta Magna de corte federal, volvemos a observar la preocupación por la

<sup>21</sup> Gumás Torruco José, Los Derechos Humanos en la Constitución de Apatzingán, México 1964, P. 388

virtud, la única base de la verdadera libertad y la mejor garantía de nuestros derechos y de la permanencia de nuestra Constitución.<sup>22</sup>

De la lectura de este extracto se puede deducir que el primer constituyente federal mexicano trató de erradicar una serie de anomalías heredadas del periodo colonial, ya que subsistían no obstante haberse promulgado la independencia del pueblo mexicano.

De esta manera, los constituyentes de un pueblo recién emancipado pugnaron por el establecimiento de nuevas estructuras acordes con el momento histórico en el que se vivía. En los derechos humanos reconocidos en la Constitución de 1824, encontramos asentado una vez más el principio de intolerancia religiosa, herencia sin lugar a dudas de los códigos políticos que la antecedieron.

En materia de educación, la tendencia de la época se dirigió hacia el fomento y el desarrollo de la misma como paliativos para la solución de los problemas que aquejaban al país en aquel momento. Así, el artículo 50, que enumeraba las facultades exclusivas del Congreso, establecía en la materia lo siguiente:

*Promover la ilustración, asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras, estableciendo colegios de marina, artillería e ingenieros, exigiendo uno o más establecimientos en que se enseñen esas ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lengua; sin perjuicio de la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos estados.*

Es evidente la preocupación por la educación que mostró el constituyente de 1824, aunque no llegó a la consagración de la libertad de enseñanza. La libertad de imprenta encuentra su fundamento constitucional en la fracción III del mismo artículo 50, al ordenar el Congreso: "proteger y arreglar la libertad política de imprenta, de modo que jamás se puede suspender su ejercicio, y mucho menos abolirse en ninguno de los estados ni territorios de la federación".

Interesante resulta destacar la tesis de José Barragán en torno a la influencia gaditana en este renglón. Dicho autor sostiene que en el año de 1820, durante el llamado "Trienio Liberal", se revitalizaron los principios gaditanos de la libertad de imprenta, dando lugar al reglamento del 22 de octubre de 1820, el cual reafirmó los principios fundamentales del decreto de 1810, este reglamento, a su vez, influyó en el reconocimiento de tales conceptos en la Constitución de 1824, como fundamento complementario de la libertad de imprenta y con el objeto de reforzar el sistema federal, el artículo 161 prescribía:

*Cada uno de los estados tiene la obligación de proteger a sus habitantes en el uso de la libertad que tiene de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin*

<sup>22</sup> Carrillo Prieto Ignacio, La Ideología Jurídica en la Constitución del Estado Mexicano, México 1981, P. 180

*necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a su publicación, cuidando siempre de que se observen las leyes generales de la materia.*

Sobre la propiedad, el ordenamiento de 1824 repitió la restricción impuesta al ejecutivo por la Constitución española, pero la hizo más eficaz, al establecer que las expropiaciones decretadas por el Ejecutivo no podrían ser llevadas a cabo sin la previa aprobación del Senado, o del Consejo de Gobierno en los recesos, y previa indemnización fijada por peritos nombrados por el Gobierno, de una parte, y por el interesado de la otra.<sup>23</sup>

La seguridad jurídica fue concebida en la Constitución de 1824 al establecer los siguientes derechos: la prohibición expresa del tormento y cualquier otra clase de torturas, así como la imposición de penas infames y trascendentes, según los términos de los artículos 144 y 146 respectivamente.

La inviolabilidad del domicilio fue asegurada en la Constitución de 1824 por medio del artículo 152: "Ninguna autoridad podrá librar orden para el registro de las casas, papeles y otros efectos de los habitantes de la República, sino en los casos expresamente dispuestos por la ley y en la forma que ésta lo determine".

De la misma manera, las Constituciones de Cádiz y de Apatzingán regularon el referido principio.

El proceso penal fue regulado en beneficio del ciudadano. El artículo 153 rezaba: *"ningún habitante de la República se le tomará juramento sobre hechos propios al declarar en materias criminales."* Como complemento de este artículo, el 156 consagra el derecho a recibir pronta y eficazmente la impartición de justicia, cuando sobrevenga un conflicto de intereses.<sup>24</sup>

El artículo 171 de la Constitución Federal Mexicana de 1824 reviste una singular importancia, en tanto dicho precepto enumera los principios fundamentales sobre los que descansaba nuestra estructura política, considerándolos fuera de cualquier modificación futura. Dicho artículo estipuló: *"Jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y de la Acta Constitutiva que establecen la libertad e independencia de la Nación Mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de poderes supremos de la Federación y de los Estados"*.<sup>25</sup>

Nótese que se consideran como conceptos intocables tanto la libertad en términos generales como la libertad de imprenta, lo cual constituye una innovación en materia de derechos humanos en las Constituciones Mexicanas del siglo XIX que hasta el momento hemos analizado.

<sup>23</sup> Montiel y Duarte Isidro, Estudio sobre garantías individuales, México 1972, P. 505

<sup>24</sup> Carrillo Prieto Ignacio, op. cit, P. 184.

<sup>25</sup> Idem, P. 185.

#### d) Siete Leyes Constitucionales o Constitución Centralista de 1836

A primera vista parece infructuoso el estudio de los derechos humanos en las Constituciones centralistas de nuestro país durante el siglo XIX. Sin embargo, un análisis somero de las declaraciones de derechos consignadas en tales Constituciones nos permitirá, por un lado, conocer el pensamiento conservador mexicano de la centuria pasada, y por otro, hacer una comparación entre las declaraciones de derechos estampados en ellas y las declaraciones de derechos consignadas en los ordenamientos constitucionales de corte federal.

Si bien es cierto que las Siete Leyes Constitucionales de 1836 contenían una declaración de derechos, (particularmente en la Primera Ley Constitucional, intitulada Derechos y Obligaciones de los Mexicanos y habitantes de la República, complementada con las disposiciones de la Quinta Ley Constitucional, relativas a la administración de justicia), también lo es que la Primera Constitución unitaria de nuestro país condicionaba los derechos políticos a requisitos que hacen nugatorio su efectivo ejercicio.

Fuera de las materias concernientes al clero y a la milicia, los cuales tuvieron un tratamiento especial, vamos a hacer mención de aquellos preceptos contra el igualitarismo contenidos en la Constitución Mexicana de 1836, como requisitos de riqueza personal para acceder a ciertos derechos. El patrimonio de una persona constituía una condición para la adquisición de la ciudadanía. La Constitución centralista exigía una renta anual de cien pesos para todo aquel mexicano que aspire a la categoría de ciudadano. También disponía que, para poder ocupar cargos públicos principales como diputaciones y senadurías, se debían percibir cantidades más elevadas, que variaban de mil quinientos a dos mil quinientos pesos, según el caso. Asimismo, quien pretendiera ser titular del ejecutivo, no debía percibir menos de cuatro mil pesos anuales. Las Siete Leyes Constitucionales establecieron una serie de disposiciones absurdas en torno a la suspensión de los derechos de ciudadanía, la cual se perdería por adquirir el status de sirviente doméstico y por no saber leer ni escribir.

Los redactores de la Constitución de 1836 no sólo obstaculizaron el proceso evolutivo de los derechos políticos, iniciado magistralmente con la Constitución de Apatzingán, sino que retrocedieron en esta materia. No podía existir una completa declaración de derechos en tanto estuviera vigente una Constitución centralista que establecía una serie de principios anti-igualitaristas y clasistas, provocando la consolidación de los grupos sociales más favorecidos en aquella época.

Es pertinente destacar cuál es el sentir de la doctrina en relación con este punto. Primeramente, Isidro Montiel y Duarte, quien fue uno de los principales tratadistas de los derechos humanos durante el siglo XIX, asentó:

*Doce años después de nuestro primer ensayo de legislación constitucional vino a consumarse un cambio radical en nuestro modo de ser político, y las leyes constitucionales que entonces abortaron no vinieron en verdad a darnos una*

*lección nueva sobre la materia, sino bajo el aspecto de una monstruosa perversión de las ideas fundamentales del derecho constitucional.*<sup>26</sup>

En torno a esta misma argumentación, Alfonso Noriega estima que las Siete Leyes Constitucionales de 1836, y más concretamente la Primera y la Quinta Ley Constitucional, configuran una amplia declaración de derechos cuyo texto doctrinal, encierra un gran valor y tiene un gran mérito.<sup>27</sup>

Por su parte, el jurista Mario de la Cueva considera al Código Político de 1836 como una constitución aristocrática y unitaria, destinada al mantenimiento de los fueros privilegiados de ciertas clases sociales.<sup>28</sup>

El constitucionalista mexicano F. Jorge Glaxiola emite un juicio crítico sobre esta materia, en los siguientes términos:

*Sin embargo, no era todo malo en esta Constitución. Justo es decirlo, por que ella proclamó en su primera Ley, y por primera vez también en México, la existencia de las garantías individuales, consagrando la de la libertad personal, la de la inviolabilidad de la propiedad y del domicilio, y junto con ellas, las de prensa y tránsito, la abolición de determinados tribunales especiales e hizo extensivos estos derechos a los extranjeros legalmente inmigrados en el país.*<sup>29</sup>

Por nuestra parte, consideramos que, efectivamente, el Cuerpo Constitucional de 1836 fue un ordenamiento destinado a favorecer a determinadas clases sociales. No podemos hablar de una completa y verdadera declaración de derechos en virtud de que se impedía a la mayoría de la población de escasos recursos y analfabeta la adquisición de la ciudadanía, por lo cual se negaba a gran parte del pueblo el acceso a participar en la cosa pública, y de esta manera se acentuaba su marginación.

No obstante los criterios aludidos, no podemos prescindir del estudio de esta Constitución pues, como se sabe, estuvo vigente durante siete años y, quíerese o no, su vigencia forma parte del desarrollo histórico constitucional de México; además, de alguna manera nos ayuda a penetrar en el pensamiento conservador mexicano del siglo XIX, el cual hizo sentir su influencia preponderadamente en las Constituciones centralistas que le sucedieron a lo largo del siglo XIX.

***Los Derechos Humanos son reglamentados en las Siete Leyes Constitucionales, de la siguiente manera:***

### ***Libertad***

<sup>26</sup> Montiel y Duarte Isidro, op, cit, P. 21

<sup>27</sup> Noriega Alfonso, op, cit, P. 195

<sup>28</sup> Cueva Mario de la, 1.a Constitución del 5 de febrero de 1857, México 1957, Tomo II, P. 1255

<sup>29</sup> Glaxiola Jorge, Mariano Otero, México 1937, PP. 13-14

Como ya lo apuntamos, la Declaración de Derechos de la Constitución de 1836 fue consignada en la Primera Ley Constitucional, complementándose ésta con la Tercera y Quinta Ley Constitucional.

En cuanto a la libertad de cultos, como era de esperarse, se consagró el principio de intolerancia religiosa, en los términos del artículo 31 de la Primera Ley Constitucional, el cual establecía: "Son obligaciones del mexicano: I. Profesar la religión de su patria".

La consagración del principio de intolerancia religiosa como se ha visto, provenía de la Constitución de Cádiz, repitiéndose en las Constituciones de 1814 y 1824. En este mismo orden de ideas, es interesante señalar que este principio causó grandes polémicas en el Congreso Constituyente de 1856-1857, puesto que fue tomado como una de las principales banderas del Partido Conservador.

La libertad de imprenta fue regulada por la Primera Ley Constitucional en los términos del artículo segundo, que textualmente decía:

Son derechos del mexicano:

*VII. Poder imprimir y circular, sin necesidad de previa censura, sus ideas políticas. Por los abusos de este derecho se castigará a cualquiera que sea culpable en ellos, y así en esto como en todo a las penas, los jueces no podrán excederse de las que imponen las leyes de imprenta, mientras tanto no se dicten otras en esta materia.*

Fundamentalmente, se objetó el hecho de que dicho artículo considerara los abusos de libertad de imprenta como delitos comunes pues, como se puede observar, de esta forma se destruía la libertad de imprenta, ya que en el artículo transcrito hacía alusión al castigo de los abusos, sin llegar a precisar cuáles eran esos abusos. Por esta situación se cometería una serie de atropellos, por lo cual puede decirse que la libertad de imprenta en la Constitución unitaria de 1836 tuvo un carácter meramente semántico.

Así pues, el precepto relativo a la libertad de imprenta se circunscribía única y exclusivamente al derecho de expresar las "ideas políticas" sin previa censura, ya que sólo en ese renglón existía tal derecho, no pudiendo ejercitarse en cualquier otra materia. Creemos que el carácter limitativo de la libertad de imprenta en las Siete Leyes Constitucionales de 1836 se debió principalmente a la preocupación de la Comisión Redactora, muy común en la época, de proteger en contra de toda injuria el dogma cristiano. En este sentido, la libertad de imprenta en la Primera Constitución centralista de nuestro país, fue letra muerta en la práctica, derivado de su esencia nítidamente limitativa.

## *Igualdad*

Para Sánchez Tagle, autor de la Primera Ley de la comisión redactora, la igualdad consistía no en que nadie mandara, sino en obedecer a los iguales, no en carecer de jefes, sino de escogerlos entre lo iguales.

En la democracia igualitaria cada uno es igual al otro, pero sólo como ciudadano, más no como magistrado, senador, juez, padre, marido, etc., independientemente de que el concepto de igualdad, del referido autor pueda o no convencernos, resulta infructuoso pretender encontrar en el texto constitucional de 1836, normas relativas a la igualdad, pues basta tener presente los requisitos absurdos de riqueza establecidos por la Primera Ley Constitucional, fundamentalmente para poder adquirir la categoría de ciudadano, así como para desempeñar diversos cargos públicos.

En el ámbito de la administración de justicia, prevalecieron los fueros eclesiásticos y militares. En este sentido no podemos concebir la idea de igualdad en el texto Constitucional de 1836, "en tanto se trató de una *Constitución aristocrática y unitaria*, destinada al mantenimiento de los fueros y privilegios de ciertas clases sociales".<sup>30</sup>

## *Seguridad*

La Primera Ley Constitucional, en su artículo 20, fracción IV, establecía el principio de la inviolabilidad del domicilio. A este respecto no existe ninguna variante en relación con las anteriores Constituciones.

En materia de protección a la seguridad personal, se le dio un especial tratamiento en la Primera Ley Constitucional y se complementó con la Quinta Ley, con el subtítulo de *prevenciones generales sobre la administración de justicia en lo civil y en lo criminal*.

El artículo 20 de la Primera Ley Constitucional fijó los requisitos para privar a los ciudadanos de sus libertades y estableció por una parte, la distinción entre "ser preso", o lo que exclusivamente puede hacerse por juez competente y, por otra parte, la de ser privado de la libertad por detención, lo que puede llevarse a cabo por disposición de las autoridades a quienes compete la ley.

Como complemento de esta disposición, los artículos 43 y 44 de la Quinta Ley determinaron los requisitos que debían satisfacerse para justificar las órdenes de prisión y la simple detención, con relación al sistema de protección de la seguridad personal, una vez fijados los requisitos para poner en prisión o detener a un ciudadano, se complementó con el artículo 47 de la Quinta Ley Constitucional, en el cual se estableció que en ambas situaciones se dispondría de un plazo, que no podía exceder de tres días, para tomar al presunto reo su declaración

<sup>30</sup> Cueva Mario de la, op. cit, P. 1255

preparatoria, informarle la causa de su procesamiento y el nombre de su acusador, si lo hubiere; también se precisó que esta primera declaración sería recibida sin juramento del procesado, por lo que respecta a sus propios hechos.

En su artículo 20, fracción V, la Primera Ley Constitucional prohibía el establecimiento de los tribunales especiales o por comisión y estatúa el principio de irretroactividad de la ley.

La Quinta Ley en su artículo 30, reconocía los fueros eclesiásticos y militares, mientras que en su artículo 37 regulaba las formas esenciales que debía guardar el procedimiento, al prescribir que "toda falta de observancia en los trámites esenciales que arreglan un proceso produce su nulidad en lo civil, y hará también personalmente responsables a los jueces. Una ley fijará los trámites que, como esenciales, no pueden omitirse en ningún juicio."

Los artículos 49, 50 y 51 de la misma Quinta Ley prohibían expresamente el uso del tormento para la averiguación de los delitos, la imposición de la pena de confiscación de bienes y la aplicación de penas trascendentales.

El artículo 45, fracción IV, de la Tercera Ley reconoció el principio de irretroactividad de la ley, al prohibir al Congreso General: "*Dar a ninguna ley, que no sea puramente declaratoria, efecto retroactivo, o que tenga lugar directa o indirectamente, en casos anteriores a su publicación*". Adicionalmente prohibía al Congreso "*privar, ni aún suspender a los mexicanos de sus derechos declarados en las Leyes Constitucionales*".

Para limitar la acción de los poderes, en defensa de los derechos del mexicano se estatuyó como una limitación al Poder Ejecutivo: "*Que el presidente de la República no podrá privar a nadie de su libertad, ni imponerle por sí pena alguna*", pero, "*cuando lo exijan el bien o la seguridad pública, podrá arrestar a los que fueren sospechosos, debiendo ponerlos a disposición del tribunal o juez competente a los tres días a más tardar*" (artículo 18, fracción II, de la Cuarta Ley).

En los términos de los párrafos cuarto al séptimo del artículo 20 de la Primera Ley Constitucional y la fracción II del artículo 18 de la Cuarta Ley, se prohibió al titular del Ejecutivo hacer ejecutar cateos sin fundamento legal, juzgar y sentenciar por comisión o por tribunales y leyes especiales y pedir el traslado de personas o bienes, así como privar a los mexicanos de sus derechos constitucionales.

Fue muy clara la intención de la Comisión, de delimitar la esfera competencial de cada uno de los poderes y, de esta forma, buscar que fuera el Poder Judicial el que se encarga fundamentalmente de ejecutar todos aquellos actos tendientes a garantizar la seguridad jurídica de los ciudadanos.

ropiedad

relacionado con este derecho, dice Sánchez de Tagle que la Comisión procuró garantizar debidamente este derecho, por lo que amplió y aun mejoró el texto y el contenido de las disposiciones relativas a la Constitución de 1824.

En efecto, esta ley establecía expresamente que el titular del ejecutivo no podía privar a ningún particular de su propiedad, sino con determinados requisitos, tal y como señala el artículo 112, fracción III, de la Constitución de 1824; sin embargo, cada una decía respecto a los otros poderes y autoridades, de tal manera que el legislativo, en los términos de la Tercera Ley Constitucional: "*No podrá el Congreso General: privar de su propiedad directa o indirectamente a nadie, sea individuo, sea corporación eclesiástica o secular*" (artículo 45, fracción III).

El artículo 21, fracción III, de la Primera Ley Constitucional estableció el derecho de todo mexicano de no ser privado de su propiedad ni del libre uso y provechamiento de ella, salvo cuando un objeto de pública y general utilidad exigiera lo contrario, pudiendo verificarse la privación mediando la respectiva indemnización, para lo cual se requeriría la calificación del presidente de la República y sus cuatro ministros. Asimismo, se estatuyó que la calificación "de pública utilidad" podía ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia. Por lo tanto, hasta que no se resolviera el recurso interpuesto no se podía espiar al particular, toda vez que el reclamo suspendía, la ejecución del fallo.<sup>31</sup>

Para el maestro Alfonso Noriega, este conjunto de disposiciones consignadas en las Siete Leyes Constitucionales de 1836 son un antecedente que se tuvo en cuenta al redactar la Constitución de 1857 y que, por lo tanto, se reflejó en la Constitución de 1917.

La Constitución de 1836, a pesar de su filiación aristocrática, contribuyó a la evolución del constitucionalismo mexicano en el siglo XIX, no podemos pasar por alto a las Constituciones de 1812, 1814 y 1824, en las cuales definitivamente se plasmaron tanto la Comisión Redactora de 1836 como los autores de las posteriores Constituciones que se gestaron durante el siglo XIX. Adicionalmente podemos agregar la existencia del Supremo Poder Conservador al detentar facultades omnímodas o extraconstitucionales.

#### e) Bases Orgánicas de la República de 1843

Las Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843 incluían una detallada declaración de derechos del hombre, consignados en el artículo noveno, en sus catorce fracciones, los cuales eran complementados en el título IX, denominado *Disposiciones generales sobre administración de justicia*.

<sup>31</sup> Noriega Alfonso, op., cit., PP. 141- 142

## *Libertad*

En la esfera de la libertad, las Bases Orgánicas replecieron lo establecido por el proyecto de la minoría de 1842, al proscribir la esclavitud y declarar que a todo aquél que se introdujere en el territorio mexicano, por ese sólo hecho se le considerará como un ser libre.

Este principio, como se sabe, va a ser retomado por la Constitución de 1857. sin embargo, persistía el principio de intolerancia religiosa.

En relación con la libertad de imprenta, el Código Político de 1843 regresó al viejo principio de limitar el ejercicio de dicho derecho en lo relativo al dogma religioso, propiciando un retroceso en este renglón pues, como se desprende de los párrafos anteriores, el proyecto de la minoría no restringió la libertad de imprenta en materia religiosa; sólo lo hizo en lo relativo a la moral y a la vida privada. En cambio, las Bases Orgánicas establecieron que los escritos referentes al dogma religioso se sujetasen a lo establecido por las leyes vigentes.

No obstante, el ordenamiento de 1843 hizo las rectificaciones convenientes en este punto, dando a la libertad de imprenta la latitud que se le quitaba al calificar como "políticas" a las ideas que podían manifestarse a través de la prensa. En este mismo sentido, con el propósito de hacer efectivo el ejercicio de este derecho, se declaró que los autores, editores o impresores no tenían obligación de dar fianza alguna. Por lo que respecta a la libertad de tránsito, dicha Constitución recogió lo establecido por los proyectos de 1842.

## *Igualdad*

Las Bases Orgánicas reconocían la igualdad de los hombres, al proscribir la esclavitud y al hacer referencia a los derechos de igualdad, básicamente en la esfera de la seguridad, como lo veremos a continuación.

## *Seguridad*

En el ámbito de la seguridad personal reiteró el principio de la inviolabilidad del domicilio, sin hacer referencia a la inviolabilidad de la correspondencia como lo hizo el proyecto de la minoría en 1842.

Se estableció también la seguridad contra aprehensiones ilegales y el principio de irretroactividad de la ley. En la materia de imposición de penas, prohibía expresamente la aplicación de penas infamantes y trascendentales, así como la del tormento; sin embargo, subsistió la pena de muerte para algunos casos. De la misma manera, estatuyó las garantías de audiencia y legalidad, subsistiendo los fueros eclesiástico y militar. Es evidente que las Bases Orgánicas reiteraron mayormente lo establecido por las Constituciones anteriores, por lo cual no hicieron ningún tipo de aportación al desarrollo evolutivo de los derechos humanos en nuestra historia constitucional.

## Propiedad

En cuanto al derecho de propiedad, permanece sin cambio alguno, pues las Bases Orgánicas también reconocieron este derecho como inviolable, sujetándolo a limitaciones en aras de la utilidad pública.

Montiel y Duarte, publicista del siglo XIX, señaló que los autores de las Bases Orgánicas fueron buenos conocedores de la ciencia política, y que lograron consagrar un adelantado capítulo de los derechos del hombre.

Con relación a este aspecto, efectivamente el Código Político de 1843 contiene una declaración de derechos, pero ello no significa que dicho ordenamiento hubiese sido avanzado para su época pues, en primer lugar, dichas Bases únicamente recogieron lo dispuesto por las Siete Leyes Constitucionales de 1836. En segundo lugar, el Proyecto de la Minoría de 1842 contenía una declaración de derechos mucho más vasta y más elaborada, en cuanto a profundidad y alcance se refiere. Por tal motivo, el Cuerpo Constitucional de 1843 lejos de aportar al desarrollo constitucional, más bien observa una tendencia que privilegia el continuismo por preservar los principios en el mismo estado en que se encontraban, no obstante la riqueza y alcance de los postulados vertidos en las propuestas de 1842. Su promulgación surge precisamente para contrarrestar los pronunciamientos del Proyecto de 1842 principalmente el de la minoría, que consagró rasgos netamente liberales hacia el reconocimiento de los derechos humanos en México.

### f) Constitución Federal de 1857

Por su ubicación dentro de uno de los tres grandes movimientos sociales que sacudieron a la nación a lo largo de su historia, así como sus reformas jurídicas y por su significación política en la vida republicana del país, la Constitución de 1857 requiere tratarse con algunas consideraciones históricas adicionales a lo estrictamente exegético, ya que ello nos permitirá enmarcar más adecuadamente su articulado en cuanto al tema que nos ocupa.

Jorge Carpizo, al referirse al congreso mexicano de mediados del siglo XIX, señala:

*Acerca de la altura y brillo que revistieron los debates del Constituyente 1856-1857, se ha escrito mucho. Los discursos sobresalientes en la mitad del siglo pasado fueron los referentes a los derechos del hombre, pero no hay que olvidar que en 1856 la idea de los derechos del hombre ya había triunfado. El mérito en 1856 a este respecto es que afinó y pulió las ideas.<sup>32</sup>*

<sup>32</sup> Carpizo Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, México, 1980 P.148

A principio de nuestro siglo apareció escrita por Emilio Rabasa una de las obras más importantes con relación a la Constitución de 1857 que, en otras cosas daba cuenta de las circunstancias en que se llevó acabo la Asamblea Constituyente de 1856-1857.

Sobre el particular, el autor refiere que la labor de los constituyentes comprendió dos tareas bien determinadas, que en ocasiones se confundían en un mismo objeto: la primera implicaba un sentido "demoledor", toda vez que consistía en el intento por aniquilar al bando conservador, acabar con la influencia del clero en los asuntos políticos y hacer la reforma social, como tantas veces se había señalado en el discurso de los progresistas; la segunda requería de la reconstrucción y organización, para establecer un gobierno nacional dotado con el mecanismo más adecuado para un funcionamiento armonioso, tan automático como fuese posible, en donde el respeto a los derechos del hombre fuera el elemento fundamental en un ambiente en el que prevalecía la tesis del liberalismo clásico.

Las condiciones para realizar una y otra empresa eran sumamente adversas. En el periodo comprendido entre el 18 de febrero de 1856, cuando se realizó la apertura solemne del congreso, y el 5 de febrero del año siguiente, cuando los diputados y el presidente de la República firmaron la Constitución, se discutieron, a veces con violencia excesiva, los puntos doctrinales de todos los modelos políticos elaborados durante la primeras décadas de ese siglo, así como diversos aspectos, más de forma que de fondo, de los derechos del hombre toda vez que en lo general había consenso sobre la importancia de los mismos, particularmente entre los liberales.

Lo anterior no implicó de manera alguna que fuera aquélla una reunión homogénea y armoniosa de liberales; por el contrario, los debates entre los "puros" y los "moderados" llegaron a situaciones irreductibles.

En algunas ocasiones las estrategias de los conservadores pusieron en riesgo la realización de los propósitos de la Revolución de Ayutla, que fue un verdadero levantamiento popular, un movimiento que buscaba recuperar la libertad conculcada por Santa Anna. Gran parte de la población, aun sin conocer los puntos específicos del plan, lo siguieron, sencillamente por que se decía que era un plan liberal.

Para tratar de comprender mejor el espíritu de aquella asamblea, reflejado después en la Carta Constitucional, es importante anotar que gran parte de los integrantes del Congreso Constituyente, designados por el sufragio universal en virtud de una cláusula del Plan de Ayutla, eran hombres de avanzada del Partido Liberal; sin embargo, también participaron muchos legisladores integrantes del Partido Moderado quienes, como años más tarde hizo notar Ignacio M. Altamirano, fueron bastantes adictos a las doctrinas del Partido Conservador.

Algunos de ellos no eran sino los miembros vergonzantes de éste, por lo tanto la tesis de los hombres cuyos principios representaban las tesis sociales moderna,

como Ocampo, Ramírez, Guzmán y Zarco, no sólo eran refutadas por los conservadores, sino también con las meticulosas máximas del Partido Moderado, siempre amante de las transacciones con el sistema rutinario.

En este marco, los más vehementes defensores de la libertad fueron, más bien, los pensadores independientes, quienes debían sus convicciones a estudios privados, a doctrinas que no tenían entrada en los colegios del Estado.

Los autores del nuevo proyecto se inspiraron en diversos modelos vigentes en el mundo y en los antecedentes inmediatos del Estatuto Orgánico Provisional de 1856. Los dos modelos genéricos básicos fueron los siguientes: para la declaración de los derechos del hombre, la doctrina de la Revolución Francesa de 1789, y para la organización política de la República, la Constitución de Estados Unidos de Norteamérica de 1787, sobre cuyo contenido global la mayoría de los legisladores coincidían.

No obstante, las luchas parlamentarias para discutir los derechos del hombre y las bases de la nueva organización política fueron empeñadísimas e irritantes, por dos razones importantes: en primer lugar, se encontraron una vez más dos partidos que desde tiempo atrás se disputaban el poder; en segundo lugar, porque aún no estaban desarraigadas ni las ideas ni las preocupaciones del antiguo régimen entre los hombres que habían estado pasado por partidarios de las doctrinas modernas.

En este escenario, los conservadores defendían la tradición, la estabilidad social, el orden y la paz; es decir, pugnanaban por la continuidad del pasado.

En relación a los derechos del hombre, los reconocían de manera parcial, pues negaban la libertad de cultos y reafirmaban la unión de la iglesia y el Estado, con lo consecuente educación religiosa; exigía asimismo, el respeto a las propiedades de la iglesia y los particulares. Por último, defendían los fueros eclesiástico y militar.<sup>33</sup>

Después de analizar las garantías que despertaron las más enconados debates en el seno de la Asamblea Constituyente de 1857, vamos a reproducir la clasificación que Jorge Carpizo hizo de los derechos del hombre consignados en la Carta Magna de 1857, para tener una amplia panorámica de las garantías reconocidas en el referido documento constitucional. Estos derechos están agrupados en seis rubros: derechos de igualdad; de libertad personal; de seguridad personal; de libertades de los grupos sociales; de libertad política y de seguridad jurídica.

*Los derechos de igualdad fueron el reconocimiento de que todos los hombres son iguales por nacimiento; la abolición de la esclavitud; el desconocimiento de los títulos de nobleza y de las prerrogativas u honores hereditarios; la prohibición de*

<sup>33</sup> Cueva Mario de la, op, cit, PP. 1270 y SS

leyes privativas a favor o en contra de algún individuo, y de tribunales especiales y honorarios, si no era en compensación de un servicio público.

*Los derechos de libertad personal se subdividieron en libertades del espíritu y libertades generales de la persona.*

*Las libertades del espíritu fueron de pensamiento, de imprenta, de conciencia, de cultos, de enseñanza.*

*Las libertades generales de la persona fueron el libre tránsito interno y externo, la portación de armas para la legítima defensa.*

*Los derechos de seguridad personal fueron la inviolabilidad del domicilio, la inviolabilidad de la correspondencia.*

*Los derechos de las libertades de los grupos sociales fueron de reunión, de asociación.*

*Los derechos de libertad política fueron la libertad de reunión con finalidad política y la libertad de manifestación pública.*

*Los derechos de seguridad jurídica fueron la prohibición de la aplicación retroactiva de la ley; el principio de autoridad competente; el derecho de petición; la inviolabilidad del domicilio y de papeles, a menos que mediara disposición judicial; la fundamentación y motivación que de toda causa legal debía hacer el órgano jurisdiccional; la buena administración de justicia; el principio de legalidad; de audiencia y de debido procedimiento legal; la abolición de cárcel por deudas civiles; prisión solo por delitos que merezcan pena corporal; la expedición motivada de auto de formal prisión en un término no mayor de 72 horas; la prohibición de malos tratos y gabela; la prohibición de prolongar la prisión por insolvencia para pagar honorarios; la prohibición de penas infames o trascendentales; la abolición de la pena de muerte, salvo en los casos señalados por la Constitución; las garantías en los procesos criminales; y los jurados populares para delitos penales.<sup>34</sup>*

Como se puede observar a través de esta clasificación, la declaración de derechos estampada en la Constitución de 1857 es de lo más completa, y significó la cristalización de la evolución constitucional de los derechos humanos en nuestro país a lo largo del siglo XIX, y años más tarde influyó de manera considerable en la redacción de nuestra actual Ley Fundamental de 1917, primera en el mundo en consagrar los derechos sociales.

---

<sup>34</sup> Carpizo Jorge, op, cit, PP. 149-150

### g) Constitución Federal de 1917

a Constitución de 1917, al definir al más alto rango normativo la situación de los gobernados frente al Estado mexicano del siglo XIX, incluyó una declaración muy amplia de derechos humanos, mediante dos tipos de garantías: individuales y sociales. Dentro del capítulo de garantías individuales que representa su parte orgánica, incluyó más de ochenta principios, que pueden clasificarse de la siguiente manera, siguiendo la propuesta de Jorge Carpizo sobre el particular, a reserva de profundizar sobre sus características más importantes:

*a declaración de derechos del hombre como individuo se divide en tres grandes artes: los derechos de igualdad, de libertad y de seguridad jurídica.*

*En la Constitución de 1917 las garantías de igualdad son: todo individuo goza de las garantías que otorga la Constitución; prohibición de la esclavitud; igualdad de derechos, sin distinción de razas, sectas, grupos o sexos; el varón y la mujer son iguales ante la ley; prohibición de títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios; prohibición de los fueros; prohibición de procesar por leyes privativas o tribunales especiales.*

*Las garantías de libertad se dividen en tres grupos: las libertades de la persona humana; las libertades de la persona cívica; y las libertades de la persona social.*

*Las libertades de la persona humana se subdividen en libertades físicas y libertades de espíritu.*

*Las libertades de la persona humana en el aspecto físico son: libertad de trabajo; nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino es por resolución judicial; nulidad de los pactos contra la dignidad humana; posesión de armas en el domicilio y su portación, en los términos que fije la ley; libertad de locomoción dentro y fuera del país; abolición de la pena de muerte, por delitos políticos, y se aplicará sólo en los casos expresamente consignados en la Constitución.*

*Las libertades de la persona humana, en el aspecto espiritual, son: libertad de pensamiento; libertad de imprenta; libertad de conciencia; libertad de culto; libertad de intimidad, que a su vez comprende dos aspectos: inviolabilidad de la correspondencia e inviolabilidad del domicilio. Inviolabilidad de las comunicaciones privadas (internet).*

*Las garantías de la persona cívica son la libertad de reunión con fin político; de manifestación pública para presentar a la autoridad una protesta; prohibición de extradición de reos políticos.*

*Las garantías de la persona social son la libertad de asociación y reunión.*

*Las garantías de seguridad jurídica son el derecho de petición; a toda la petición, la autoridad contestará por acuerdo escrito; irretroactividad de la ley; privación de*

*derechos sólo mediante juicio seguido con las formalidades del proceso; principio de la legalidad; prohibición de aplicar la analogía y mayoría de razón en los juicios penales; principio de autoridad competente; mandamiento judicial escrito, fundado y motivado, para poder ser molestado en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones; abolición de prisión por deudas; expedita y eficaz administración de justicia; prisión preventiva sólo por delitos que tengan pena corporal; garantías del procesado, sólo el Ministerio Público y la Policía Judicial pueden perseguir los delitos; nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito.*

En relación con lo anterior, cabe destacar que de este catálogo de garantías individuales deriva una instancia ya mencionada, de honda raíz en el derecho mexicano: el juicio de amparo. Esta peculiar institución tutela, bajo la forma de un proceso judicial, a todo el orden jurídico contra las violaciones realizadas por cualquier autoridad (judicial, administrativa e incluso legislativa) que afecte los derechos individuales.

En lo referente a la parte social, la Constitución estableció nuevos principios que, al paso del tiempo han sido recogidos, con ciertas modalidades, como derechos humanos de segunda generación, entre los que destacan el reconocimiento de la diversidad de intereses de los distintos sectores sociales que, a diferencia de las tesis marxistas, implica la afirmación de la posibilidad de conciliación de esos intereses de grupo y de clase por medio de la intervención del poder político el cual, al lado de quienes se encuentran en desventaja social, regula y dirige las relaciones entre los integrantes de la comunidad nacional.

Asimismo, incluyó otros principios, como la intervención del Estado como árbitro en los conflictos laborales, con respaldo al trabajador; la determinación política de la propiedad originaria de la nación, que da pauta entre, otras cosas, al régimen agrario; la intervención del Estado en materia de economía (sistema de economía mixta); y el compromiso de garantizar niveles dignos de bienestar del hombre y su familia, entre los más importantes.

La clasificación de las garantías, agrupadas por las materias que regulan, constituye el marco tradicional para introducirse al estudio de las garantías de toda Ley Suprema; sin embargo, debemos hacer previamente algunas precisiones adicionales que nos permitan ampliar el panorama y el sentido de las garantías de nuestra Constitución, facilitando su comprensión.

La primera consiste en determinar la amplitud y "dispersión" del catálogo de acuerdo con la Norma Fundamental que contiene los derechos humanos reconocidos y garantizados por nuestro sistema jurídico. Si partimos del principio de *supremacía constitucional* ratificado por el artículo 133, los derechos humanos en nuestro ámbito legislativo, al estar comprendidos en forma de garantías del texto de la Constitución, tiene directamente el rango de la Ley Suprema de la Unión. Es necesario, sin embargo, advertir que el catálogo mexicano de derechos humanos no se agota en las garantías del texto constitucional, en razón de que el artículo citado también confiere carácter de Ley Suprema a todos aquellos

derechos que contenidos tanto en las leyes emanadas de la propia Constitución como en los tratados internacionales aprobados por el Senado, sean acordes con nuestra Constitución.

En este orden de ideas, en el presente apartado vamos a referirnos únicamente a los derechos humanos consignados como garantías a favor de los gobernados dentro de la Constitución, así como a los instrumentos de protección constitucional presentados por las normas que limitan al poder, con el propósito de que las autoridades se sometan a los lineamientos que marca la propia Constitución.

Una segunda precisión consiste en que, independientemente de que utilice una clasificación práctica para agrupar las garantías, hay que tener presente que, desde el punto de vista doctrinal, según explica Margarita Ortiz, las garantías constitucionales también pueden ser analizadas desde otros ángulos diferentes, atendiendo a su forma o a su contenido.

Con relación a la forma, se clasifican de acuerdo con la manera en que las autoridades estatales actúen hacia los gobernados para conceder esos derechos; desde este punto de vista la actuación de la autoridad puede ser positiva o negativa.

Positiva, cuando las autoridades estatales, para otorgar el goce o disfrute del derecho o garantía constitucional al gobernado, realizan prestaciones de dar o hacer. De esta manera la actuación formal es un derecho positivo, que nos da como resultado garantías de seguridad jurídica; así por ejemplo, el artículo 17 constitucional establece: *"ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma"* aquí se impone al Estado la obligación de crear tribunales para la impartición de justicia.

Desde el punto de vista negativo, las autoridades estatales, para otorgar el derecho público subjetivo a los gobernados, asumen una actitud de no dar, de no hacer o de no prohibir.

Esto nos da como consecuencia lo que materialmente es una actitud pasiva. Ello, a su vez, tiene como resultado garantías específicas de libertad; por ejemplo, el artículo 24 constitucional nos concede la libertad religiosa y dice: *"todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos de culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley"*.

Aquí el Estado no hace nada; asume una actitud pasiva y nos deja en libertad para ejercer y creer en la religión que más nos agrade.

En relación con su contenido, los derechos públicos subjetivos se clasifican conforme al material que cada uno de ellos contiene o posee.

Todas y cada una de las garantías que encontramos en la Constitución poseen un objeto de regulación diferente; sin embargo, en términos generales es posible dividirlos en varios grupos diferentes.

En los capítulos anteriores hemos realizado un seguimiento de los derechos humanos en los documentos constitucionales, a partir de los cuatro conceptos básicos representando por la libertad, la igualdad, la seguridad y la propiedad, que son reconocidos como los esenciales por la mayor parte de los constitucionalistas. No obstante, consideramos que para el caso de la Constitución de 1917, por sus peculiares concepciones, es conveniente incorporar el concepto de propiedad dentro de la parte relativa a las garantías sociales, junto a los artículos 3º y el 123, ya que tal orden resulta más coherente con las diferencias de principios que hemos apuntado en este mismo capítulo, y que se derivan del hecho de que la Carta Magna de 1917, rompió con muchas de las tradiciones liberales de corte individualista que aparecían en las Constituciones del siglo XIX.

## V. Declaración Universal de Derechos Humanos

Con la Declaración Universal de Derechos Humanos proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (III) el 10 de diciembre de 1948, los Estados miembros se comprometen a promover, mediante la enseñanza de la educación, el respeto a los derechos y libertades, y asegurar, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.

Considerando como inalienable de todo individuo el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición fundada en la posición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

Nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre; a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, ni podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.

Todos los individuos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, a igual protección de la ley contra toda discriminación que infrinja la Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley. Así como a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa. Tampoco será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el Derecho nacional o internacional; ni se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito.

Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.

Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado; como también a salir de cualquier país, incluso el propio, y a regresar a su país.

En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país. Sin embargo, este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Toda persona tiene derecho a una nacionalidad y no se podrá privar a nadie arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad.

Los hombres y las mujeres, a partir de la edad núbil, tienen derecho a casarse y fundar una familia y disfrutar de iguales derechos en cuanto al matrimonio. Sólo mediante libre y pleno consentimiento de los futuros esposos podrá contraerse el matrimonio.

Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; de opinión y de expresión, sin que sea molestado a causa de las mismas; y a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.

Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. Así como el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo. Así como a una remuneración equitativa y satisfactoria, igual salario por trabajo igual, que le asegure una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquier otro medio de protección social.

La persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses; al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.

La persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita y obligatoria, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten. Así como a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.

Estos derechos y libertades no podrán en ningún caso ser ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas. Ni nada en la Declaración Universal de Derechos Humanos podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en la misma.

## CAPITULO SEGUNDO

### CONCEPTOS FUNDAMENTALES

#### La Constitución

##### *Concepto formal y material de la Constitución*

Según Hans Kelsen la Constitución puede ser contemplada en dos sentidos: en un sentido material y en otro sentido formal.

En su sentido material está constituida por los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales y, especialmente, la creación de leyes. Además de la regulación de la norma que crea otras normas jurídicas, así como los procedimientos de creación del orden jurídico; también desde el punto de vista material, la Constitución contempla a los órganos superiores del Estado y sus competencias. Otro elemento que contiene dicho concepto material, son las relaciones de los hombres con el propio poder estatal y los derechos fundamentales del hombre.<sup>35</sup>

La Constitución en sentido formal -dice Kelsen- es cierto documento solemne, un conjunto de normas jurídicas que sólo pueden ser modificadas mediante la intervención de prescripciones especiales, cuyo objeto es dificultar la modificación de tales normas. La Constitución en sentido formal es el documento legal supremo.

##### *Concepto de Constitución de Fernando Lassalle*

Fernando Lassalle se propuso encontrar la esencia de una Constitución, a partir de un análisis realista. Define a la Constitución como el resultado de la suma de los poderes reales de poder. Así, lo que debe plasmarse en un régimen constitucional son las aspiraciones de las fuerzas sociales y políticas de un Estado.

Según Fernando Lassalle una Constitución no sería tal, si no refleja la realidad política de un Estado, con ello, nos quiere señalar que una Constitución refleja la realidad. Por ejemplo, vamos a suponer un absurdo para comprender mejor el pensamiento de Lassalle, imaginense que el día de mañana, el Congreso de la Nación y la mayoría de las legislaturas de los estados decide que dejamos de ser una Federación y nos convertimos en un Estado Unitario, asimismo, también se decide que en lugar de Presidente va a existir un monarca. Si eso sucediera

---

Kelsen, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado. P. 25

mañana, carecería de valor porque no reflejaría las aspiraciones de los factores reales de poder en el México de hoy.

Todo régimen posee una serie de hojas de papel en el se inscriben los principios fundamentales que rigen el funcionamiento del Estado, en torno a los cuales se une su población; ese documento legal supremo que estructura y señala el funcionamiento de la vida del Estado, sólo sería una hoja de papel, si no corresponde con la realidad.

Ante ello, Lassalle dice que hay dos tipos de Constitución: la Constitucional real y la formal. La Primera es efectiva porque corresponde a la expresión de los factores reales de poder, y la otra, únicamente es una hoja de papel. Si bien, no existe una Constitución que en rigor sea perfectamente real, lo ideal es que mantengan vigencia sus principios esenciales. Actualmente en México, dada la conformación de fuerzas al interior del Congreso, se ha pretendido que nuestra Constitución se identifique cada día más con las transformaciones que experimenta nuestra sociedad.

Para Fernando Lassalle<sup>36</sup> los problemas constitucionales no son problemas jurídicos, sino problemas del poder, y por lo tanto, son problemas políticos. No debemos confundir las palabras de Lassalle con la justificación en una Constitución de todo tipo de fuerzas políticas; es decir, la tesis de Fernando Lassalle no quiere decir que si hay intereses de grupos o personas autoritarias, con una serie de vicios e intereses contrarios a la sociedad, tengan precisamente que prevalecer dentro de los parámetros constitucionales. Por el contrario, dentro de la tesis de Fernando Lassalle ésta que los factores reales de poder coincidan con la esencia misma del ser humano que convive en sociedad, y esta convivencia debe sustentarse en los valores que promuevan la evolución del ser humano y su sociedad.

Lassalle plantea que *"el día en que la sociedad tenga el poder, ese día resplandecerán los propios principios constitucionales"*.

Ahora bien, habrá que preguntarnos por qué en algunos países como en Inglaterra hay monarquía parlamentaria, y no en otros como Estados Unidos donde prevalece una república presidencial. Básicamente se debe a que cada nación, en el desarrollo histórico de sus instituciones políticas y culturales, ha definido su manera de estructurar el poder.

Es decir, sus factores de poder han trazado su propia forma de organización política. Así en cada país, existe una idiosincrasia que refleja sus valores particulares en su régimen constitucional, en virtud de la forma en que la sociedad y los grupos políticos contemplan el ejercicio de poder.

---

<sup>36</sup> Carpizo, Jorge, Estudios Constitucionales, P.41

### *Concepto de Constitución de Carl Schmitt*

Carl Schmitt es uno de los principales teóricos de la Constitución y es miembro de la escuela prusiana. Para Schmitt existen cuatro conceptos de constitución: el absoluto, el relativo, el positivo y el ideal.

La Constitución en el sentido absoluto se puede examinar como ser y como debe ser. Desde el punto del ser, Schmitt nos plantea que "una Constitución es el conjunto de relaciones que se desarrollan en una sociedad". Visto de esa manera, Schmitt nos dice que al tener una concepción absoluta del ser de una Constitución podemos subdividirla en tres acepciones: como unidad; como forma de gobierno; y, como fuerza y energía.

Cuando Schmitt se refiere a la Constitución como unidad, la concibe como la convergencia del orden social. No sólo se trata de un sistema de normas o relaciones jurídicas, si no de un conjunto de relaciones sociales -el ser mismo de la comunidad- es algo así como la existencia política de la comunidad, pero sin referirse todavía a un sistema jurídico, sino simplemente a una comunidad;

Al aludir a la Constitución como forma de gobierno, Schmitt tampoco se refiere a un sistema de preceptos jurídicos, sino a la manera de ser de la comunidad (monarquía, república, aristocracia, democracia, etc.) desde ese punto de vista, el Estado es una Constitución, sea ésta democrática, monárquica, o republicana.

Como fuerza y energía, la Constitución cobra una dinámica especial, sustentada en la actividad y la lucha. Es el resultado de intereses contrapuestos.

La concepción absoluta de Schmitt, nos dice que la Constitución es la unidad, es una forma de gobierno, es fuerza y energía, pero desde el punto de vista del ser debemos insistir en que no se expresan todas estas concepciones como un sistema jurídico. En cambio, como debe ser, la Constitución en sentido absoluto, es la norma de normas, o sea, es la normación total de la vida del Estado. Cualquier acto jurídico tiene como referente un sistema que culmina con la constitución.

La Constitución en sentido relativo significa simplemente el criterio formal de la Constitución, como código o documento supremo.

El concepto positivo de Constitución, es la "Piedra de Toque" de su teoría. Schmitt dice que la Constitución es la decisión política del titular del poder constituyente. Es decir, las decisiones políticas fundamentales implican, desde su sentido positivo, que en todo Estado hay decisiones que son la base de un sistema jurídico y de la organización del todo estatal.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Idem, P.34

Si tomamos la Constitución veremos que existen varias disposiciones políticas fundamentales: división de poderes, soberanía popular, forma de gobierno, sistema federal, etc. El concepto de decisiones políticas fundamentales, es el punto más fino de la teoría de Schmitt. Bajo la tesis del sentido positivo, una Constitución es un conjunto de decisiones políticas fundamentales y sus leyes constitucionales son las normas que desarrollan esas decisiones políticas fundamentales.

En sentido ideal, la Constitución varía en razón de la clase de ideales que convergen en ella, dependiendo el desarrollo histórico de la nación, los factores de la nación, los factores sociales, sociológicos, o económicos. Esos idearios son el sentido ideal de una Constitución, los cuales son trazados por las fuerzas políticas del Estado de que se trate.

Por ejemplo, en la Constitución mexicana se plasmaron decisiones políticas fundamentales sustentadas en el ideario de la Revolución, las cuales implicaban decisiones muy importantes. Así, la Constitución en sentido ideal, no es sino la concepción de los idearios y principios políticos que se plasman en la misma Constitución.

#### *El concepto de Constitución de Hans Kelsen*

Hans Kelsen es el más grande e importante iuspositivista. El profesor de la escuela de Viena, es uno de los autores más influyentes del mundo jurídico. Actualmente sus conceptos son útiles, y los principales se ubican en su "Teoría Pura del Derecho y del Estado". Para Kelsen el vocablo "Constitución" tiene dos sentidos, un sentido lógico-jurídico, y un sentido jurídico-positivo.

Quizás el concepto lógico-jurídico de "Constitución", es uno de los que menos se conoce del profesor Kelsen, pese a que sin su conocimiento, no se pueda comprender de manera cabal su teoría de la Constitución, debido a que dicha acepción es un cimiento básico. Para Kelsen, la Constitución en su sentido lógico-jurídico, es la norma fundamental o hipótesis básica; la cual no es creada conforme a un procedimiento jurídico y, por lo tanto, no es una norma positiva, debido a que nadie la ha regulado ya que no es producto de una estructura jurídica, sólo es un supuesto básico.

Precisamente, a partir de esa hipótesis, se va a conformar el orden jurídico, cuyo contenido está subordinado a la forma fundamental, sobre la cual radica la validez de las normas que constituyen el sistema jurídico. Por su parte, una Constitución en el sentido jurídico-positivo, se sustenta en el concepto lógico jurídico, porque la Constitución es un supuesto que le otorga la validez al sistema jurídico en su conjunto, y en esa norma fundamental descansa todo el sistema jurídico.

En la formulación que hace Kelsen sobre la Constitución, es indispensable desde el punto de vista teórico, el vocablo lógico-jurídico que corresponde a una

necesidad teórica. Si observamos que en la teoría Kelseniana se requiere de la existencia de un supuesto unitario para poder fundamentar las características del orden jurídico, todo orden jurídico para que sea tal, debe tener unidad y jerarquía y con ello, los actos y las relaciones jurídicas tendrán coherencia.

En el concepto jurídico-positivo, la Constitución ya no es un supuesto, es una concepción de otra naturaleza, es una norma puesta, no supuesta. La Constitución en este sentido nace como un grado inmediatamente inferior al de la Constitución en su sentido lógico-jurídico. La Constitución en el sentido jurídico-positivo puede ser contemplada en dos sentidos, en un sentido material y formal.

La Constitución en su sentido material tiene tres contenidos: el proceso de creación de las normas jurídicas generales; las normas referentes a los órganos del Estado y sus competencias, y las relaciones de los hombres con el poder estatal. En tanto que en su sentido formal, hay una distinción entre las leyes ordinarias y las leyes constitucionales, es decir, existen normas para su creación y modificación mediante un procedimiento especial, que se agota también a través de uno o más órganos especiales, distintos a los utilizados para reformar las leyes ordinarias o leyes secundarias.

El contenido de los artículos 71 y 72 de nuestra Constitución, contiene el proceso legislativo de carácter federal, el cual consiste en un procedimiento ordinario para la creación, modificación o adición de una ley. En este procedimiento hay una Cámara originaria y otra revisora, además de un mecanismo que describe el propio artículo 72, que nos permite llevar a cabo una serie de acuerdos con miras a generar leyes consensadas entre las fuerzas políticas. En cuanto al desarrollo del procedimiento, intervienen la Cámara de origen, que en ocasiones es la Cámara de Diputados, pero no siempre. Incluso, sólo en tres supuestos es obligatorio que sea la Cámara de Diputados: en materia de impuestos o contribuciones; en declaración de guerra; y, en empréstitos o créditos internacionales.

Si se trata de una reforma constitucional, entonces tendríamos que irnos a lo que dice el artículo 135 de nuestra Ley Fundamental, el cual establece un procedimiento más complejo que el previsto en el artículo 72, por que además de la aprobación por ambas Cámaras, se requiere que haya ratificación de la mayoría de las legislaturas de los estados. Por lo tanto, de la lectura de los artículos 71 y 72 y 135 constitucional vemos con claridad el concepto de Constitución de Hans Kelsen con un carácter de constitución formal.

### *Concepto de Constitución de Herman Heller*

Si tratamos de conceptualizar quien ha sido Herman Heller en el mundo del estudio del derecho y del Estado, después de analizar a Kelsen, Heller sería algo como "una vuelta a la vida" en el estudio de la política. Una vez analizado Kelsen, que en rigor es un formalista, el más notable iuspositivista, Heller es el gran sociólogo. Su análisis es mucho más cercano a las vivencias sociales y, por

Supuesto, está óptica la refleja en su concepto de Constitución. Heller distingue tres matices en su concepto de Constitución: Constitución como ciencia de la realidad; Constitución jurídica destacada; y, Constitución escrita.

La primera concepción es la más importante en la tesis Helleriana, pareciera que al aludir a este concepto se refiere a la vida misma de la comunidad, a la Constitución como una suerte de efectividad de la conducta de los hombres en sociedad. Desde esa óptica hay una normalidad normada que organiza a la sociedad.

En este contexto "normalidad normada" significa, la regulación jurídica de la conducta de los seres humanos. Para entender la Constitución en el sentido de la ciencia de la realidad a que alude Heller, observamos que la normalidad se ajusta a la expresión jurídica que se sustenta en la realidad social. En síntesis, el ser debe corresponder al deber ser, eso significa Constitución en el sentido de ciencia de la realidad.

La concepción de normatividad de Heller consiste en el establecimiento de una serie de reglas aceptadas por la sociedad a las cuales se somete. Para Herman Heller no debe separarse la normalidad de la normatividad. Diría Heller, cuando corresponde el ser al deber ser en la vida de una sociedad, nos encontramos en presencia de una Constitución Política, porque sólo puede concebirse bajo esta óptica cuando las normas se ajustan a la realidad. Esta normalidad tiene que ser fortalecida y contemplada por la normatividad, tiene que haber una serie de elementos de valoración jurídica formal que expliquen esa vida de la normalidad.

Esta Constitución normada, ya no sólo son reglas jurídicas autorizadas por el Estado, como considera Kelsen; además, tiene que haber elementos propios de la interacción social, elementos culturales y humanos, y una serie de elementos normados que implican la vida societaria bajo la óptica de una Constitución normada jurídicamente. Esto es, no sólo reglas jurídicas autorizadas por el Estado, sino complementadas por los elementos constitucionales no normados o sin un carácter jurídico.

El siguiente matiz es el de una Constitución jurídica destacada. Cuando Herman Heller se refiere a este matiz, está aludiendo a un deber ser. Heller pretende lograr una continuidad histórica y sistemática de la Constitución real, una especie de conexión entre una estructura conformada por normas y la emancipación de una serie de valores vinculados a la realidad jurídica cotidiana, que se manifiesta en la cooperación entre los hombres para conformar un plan normativo.

Esta concepción tan abstracta, nos permite entender que el deber ser es resultado de la continuidad histórica de un plan normativo. Que de manera sistemática se formaliza en una Constitución real, por lo tanto, es un plan normativo que trasciende de generación en generación y que se refleja de manera sistemática en la Constitución como un "debe ser" de la sociedad, el cual es respetado por ser un producto depurado a través de las generaciones.

El tercer matiz que da a la Constitución Herman Heller es más sencillo, se refiere al concepto de Constitución escrita o documento codificado, legal y supremo, que contiene diversas disposiciones que regulan la vida política de las sociedades.<sup>38</sup>

#### *Concepto de Constitución de Manuel García Pelayo*

García Pelayo trata de hacer una sistematización distinta de la Constitución. Para él existen tres conceptos de Constitución, el concepto racional normativo, el concepto histórico tradicional y el concepto sociológico.

Si tratáramos de sintetizar su pensamiento diríamos que la concepción que le da a la Constitución racional se base en la idea del Estado Burgués, mientras que en la concepción histórica se basa en la idea de legitimidad y la concepción sociológica en la idea de vigencia. El Dr. Jorge Carpizo nos dice que la tipología de García Pelayo obedece a que cada uno de esos tipos descansa sobre una de las principales corrientes políticas y sociales de su época, y que somete su análisis constitucional precisamente a esas corrientes del pensamiento del siglo XIX Y XX.

El concepto racional-normativo es el concepto más cercano a la óptica tradicional de la teoría del Estado. En este concepto coloca al sistema jurídico constitucional en su consonancia con el concepto de Estado Burgués. Dicho concepto parte de la tesis de que debe existir en la vida del Estado un sistema jurídico que resuelva casuísticamente los eventuales conflictos entre los particulares, de tal manera que a través de ese sistema racional, se resuelvan las incidencias de la vida del Estado.

Es decir, la Constitución crea la ficción de que el Estado es indispensable para la vida en sociedad. La Constitución se convierte bajo esa óptica, en un mandamiento racional que sistematiza las posibilidades de la vida política del Estado y que además, al despersonalizar la noción de la soberanía, declara a la Constitución como soberana, por que tiene el poder supremo de autodeterminación y autolimitación de la vida en sociedad. Va a racionalizar la vida en sociedad, para solucionar los problemas y vicisitudes que se presenten.

La Constitución en ese contexto se coloca en una posición suprema para la vida social, por que toda la vida estatal se hará con arreglo a las normas constitucionales que son predeterminadoras de la vida social. Se concibe así a la Constitución como un ente abstracto. Bajo esa concepción la Constitución es un documento a través del cual el sistema normativo otorga viabilidad a la vida estatal; es un concepto mediante el cual hay un ordenamiento total del Estado que resuelve los casos particulares de la vida en sociedad; también a través de la

---

<sup>38</sup> Idem P. 39

Constitución prevalece la razón estatal que permita el orden, la seguridad y la estabilidad política de un país.

Ningún otro poder más que el de la Constitución de un Estado es supremo. No se puede actuar más allá de las normas jurídicas que establece la Constitución, o que derivan de ella. Empero, la propia Constitución va cambiando conforme a la propia realidad social, pero aunque cambie, existen principios que son inmutables. Por ello, es menester que la Constitución sea escrita en obsequio de la seguridad jurídica del Estado.

Hay un poder constituyente (soberano) y un poder constituido (representativo), al cual diferencia el concepto racional-normativo y, bajo esta óptica, las normas constitucionales lo son por su contenido, pero también por que están en un documento legal supremo.

Por otra parte, el concepto histórico tradicional, nace como una reacción al concepto racional normativo que esta vinculado al Estado liberal burgués. A diferencia de la concepción racional normativa cuyo postulado es estrictamente la razón, el concepto histórico tradicional es una consecuencia del devenir histórico de cada nación. Por eso, la concepción histórico tradicional es una visión conservadora cuyos alcances son resultado de las transformaciones históricas.

Desde esta óptica la Constitución se va creando en el devenir histórico, por usos, costumbres, no tiene nada que ver con la planificación y la razón humana. Una postura menos radical al respecto, es precisamente que el devenir histórico coincide con la razón y, por lo tanto, existen otros aspectos del constitucionalismo de una nación que pueden ser planificados, producto precisamente de la visión prospectiva de una sociedad.

En la concepción histórico tradicional, a diferencia de la primera que analizamos, lo es indispensable que haya una constitución escrita, por que el propio devenir histórico va conformando el ser constitucional.

Las costumbres y los usos conforman ese ser tradicional ese ser histórico que denominamos Constitución.

Por su parte, la concepción sociológica es totalmente distinta a las anteriores. Esta concepción nos señala García Pelayo, es el origen de las constituciones de carácter social. Concibe que tanto el derecho, la cultura y la política se deben analizar científicamente. Bajo la concepción sociológica se relativiza la política, el derecho y la cultura en situaciones de carácter social.

En este caso, la Constitución no es un deber ser sino un ser, bajo esta concepción, en contrapartida a la concepción histórico tradicional, la constitución es producto del presente y no del devenir ni del pasado histórico, es una situación social que está activa, que se vive momento a momento, es el resultado de los factores sociales y económicos del presente.

En síntesis, García Pelayo plantea tres concepciones, la primera, expresión del Estado liberal burgués, en la segunda una concepción de la constitución bajo la óptica tradicional, y en la tercera la constitución bajo una óptica sociológica. La primera nos dio la idea de validez, la segunda la idea de legitimidad y la tercera la idea de vigencia.

Otro de los aspectos que nos enseña con toda claridad García Pelayo es que existe una gran carga ideológica en el concepto de Constitución. Está claro que en la ciencia del Derecho Constitucional tiene una gran importancia el concepto racional normativo y los liberales defenderán a capa y espada este concepto. El concepto histórico-tradicional tiene un contenido que será defendido por los conservadores que existen en toda sociedad, y el concepto sociológico será defendido por los grandes revolucionarios y, particularmente, los socialistas quienes buscarán una sociedad más justa y más humana que responda a las necesidades del cambio de la sociedad actual.

Sin embargo, no perdamos de vista que la primera concepción, la racional normativa, fue aquella que en alguna medida contribuyó a los primeros elementos de teorización de nuestro Derecho Constitucional.

#### *Concepto de Constitución para otros autores*

Aristóteles,<sup>39</sup> el gran pensador estagirita, no solamente tuvo impacto en la filosofía y en la metodología de la lógica y de la ética, sino también en la conformación de la ciencia política. En la primera concepción que se tuvo de muchas definiciones políticas, evidentemente en su obra encontramos una tipología de la Constitución. Aristóteles aludió técnicamente a una tipología de la Constitución, pero nunca formuló una teoría sistematizada acerca de ella, nunca tuvo la intención de codificar de manera científica un estudio consistente sobre la Constitución.

Sin embargo, podemos decir que Aristóteles tuvo una visión de la Constitución en los siguientes aspectos: se puede estudiar a la Constitución como una realidad, lo que estamos diciendo es que una Constitución desde esta óptica, es el acontecer de la vida de la comunidad, es la vida misma de la sociedad y del Estado, la existencia de una comunidad armonizada u organizada políticamente; también en el pensamiento de Aristóteles se puede distinguir a la Constitución como la Organización, en ese sentido se refiere a la forma de organizar las maneras políticas de la realidad; se puede estudiar a la Constitución como *Leges ferenda*, es decir, todo gobernante tiene que analizar cuál es la mejor Constitución para un Estado, las mejores formas, en virtud de las cuales se organiza mejor el Estado para la realización de sus fines, para realizar los fines de la comunidad.

---

<sup>39</sup> *Idem*, P.42

Cuando Aristóteles hace el análisis de las tipologías políticas llega a una conclusión muy interesante: ni la monarquía, ni las oligarquías, ni las democracias son idóneas, sino que las mejores constituciones son aquellas que son mixtas; y sea, aquellas que tienen combinados elementos aristocráticos, monárquicos y democráticos.

*Carl Loewenstein*, es un autor que se debe tener muy presente en la actualidad debido a que es de los grandes constitucionalistas, no solamente por su concepción acerca de la materia, sino por su claridad de expresión y pensamiento.

Plantea que en toda sociedad existe una Constitución real u ontológica. Una Constitución ontológica es el ser de cada sociedad, es la cultura social real, son las formas de conducta reconocidas, son los principios políticos en los que se basa toda comunidad, y que se formaliza en una Constitución escrita.

Para *Georges Burdeau*, una Constitución es el status del poder político convertido en instituciones estatales. La Constitución es la institucionalización del poder.

*Maurice Hauriou* dice que la Constitución es un conjunto de reglas en materia de gobierno y de la vida de la comunidad. La Constitución de un Estado, es un conjunto de reglas que son relativas al gobierno y a la vida de la comunidad estatal.

Esas reglas se refieren a la existencia fundamental de la comunidad. Entonces bajo la óptica de este autor, el poder político no únicamente se refleja en reglas jurídicas, sino que el poder político debe reflejarse en reglas especiales que son las que conforman la Constitución, reglas especiales que se refieren a normas fundamentales por que lo que regulan es la existencia fundamental del Estado. Es el ser político fundamental, no cualquier regla jurídica sino aquellas que se refieren a la vida fundamental de la comunidad.

*Mario de la Cueva*, es citado en el Derecho Constitucional por su concepción de Constitución, la cual es muy completa. Afirma que hay una Constitución dirigida o creada, y que esa Constitución es la fuente formal del Derecho. Afirma De la Cueva, que la Constitución como fuente primaria, está colocada por encima del Estado, del Estado de Derecho.

Para este autor mexicano, la Constitución contiene la esencia política y la esencia jurídica de una comunidad, y así, con ese carácter de fuente primaria, de ella emanan todas las normas de la conducta de los hombres y la fuente de todas las normas de la conducta de los hombres; y también va a determinar la estructura y funcionamiento del Estado.

La constitución vivida o creada es la fuente formal del Derecho. De la Cueva se refiere con ello, a que es la única fuente que posee el carácter de primaria; o sea, colocada por encima del Estado, por lo tanto contiene la esencia del orden político y jurídico. Por ser la fuente primaria, de ella van a emanar todas las normas de la

conducta de los hombres, pero no solamente eso, sino también la estructura y el funcionamiento o la actividad del propio Estado. La idea que tiene De la Cueva sobre la Constitución, es una idea que tiene también elementos materiales y estructurales muy importantes, es una concepción muy completa.

*Jorge Carpizo*, en sus "Estudios Constitucionales", nos obsequia una clara descripción de la palabra Constitución, así como de los conceptos; teorías, posturas y corrientes que ha habido en torno a ella. La palabra Constitución, como tal, es una palabra que tiene diversos significados, es una palabra multívoca y puede definirse desde diversos ángulos: desde el ángulo económico, sociológico, político, histórico y jurídico. Desde el punto de vista jurídico hay una Constitución cuando existe cierto orden que permite que se efectúen hechos entre gobernantes y gobernados y la vida de un país se verá normada. El Derecho Constitucional será la estructura del funcionamiento del Estado.

Carpizo también nos dice que una Constitución es un juego dialéctico entre el ser y el deber ser, la Constitución de un país es dinámica, es un duelo permanente entre el ser y el deber ser, entre la norma y la realidad.<sup>40</sup> La norma puede ir más allá de la realidad, forzar a ésta para lograr que se adecue a ella, pero con un límite; que no trate de violentar esa realidad en nada que infrinjan la dignidad, la libertad y la igualdad humana.

Para finalizar, Carpizo dice que la constitución puede ser contemplada desde dos ángulos: como una Constitución material y como una Constitución formal. La Constitución material será el contenido de derechos que tenemos los hombres frente al Estado, esa organización, atribuciones y competencias están en la Constitución, es el contenido mismo de la Constitución. Desde el punto de vista formal, es el documento donde están esas normas constitucionales, las cuales solamente se pueden modificar por un procedimiento especial.

*"Todo Estado, afirma Carpizo, tiene una Constitución material, contiene una serie de normas relativas a como se organiza el propio Estado, que relación tiene con los hombres de ese Estado, etc., pero no todo Estado tiene un documento legal supremo".*

## II. Supremacía Constitucional

Ahora nos corresponde examinar y describir una de las características más importantes de la Constitución que es la supremacía y las implicaciones que tiene ésta sobre los diversos ordenamientos de un sistema jurídico. Supremacía significa lo que está por encima, lo que se encuentra en la cúspide de todo un sistema. En un sistema jurídico, la supremacía constitucional significa que la Constitución es la norma que denominamos fundamental, que está en la cúspide o por encima de las demás normas jurídicas.

<sup>40</sup> Idem, P. 43

Así pues la Constitución es el documento legal supremo, el que se ubica en la cúspide. Y esta característica de supremacía va a tener consecuencias importantes para nuestro sistema jurídico. Para el Estado de Derecho, aludir a la supremacía, es aludir a que esta norma es la norma primaria, que va a ser el primer elemento de referencia en todo ordenamiento jurídico del Estado de que se trate. Va a ser la fuente de creación de todo sistema jurídico y también, según lo expresa el profesor Ignacio Burgoa,<sup>41</sup> esta primariedad va a implicar que nuestra norma fundamental va a ser la fuente creativa de los órganos primarios del Estado; la demarcación de la competencia de esos órganos primarios, va a ser también la normación básica de su integración humana y esto, a su vez, nos revela que las decisiones fundamentales del Estado, van a estar precisamente en esa ley fundamental, van a estar en la Constitución.

Para Kelsen la Constitución significa la fuente de validez formal de todas las normas secundarias que componen el derecho positivo. En términos técnicos jurídicos y bajo el lenguaje Kelseniano, la fundamentalidad de la Constitución significa también que es la fuente de validez formal de todas las normas secundarias que componen el derecho positivo.

Entonces por ser fundamental, es la ley suprema del Estado y esto supone que todo ordenamiento jurídico se encuentra condicionado por esa ley fundamental. Ninguna autoridad tendrá más poderes que los que reconozca la Constitución, por lo que de ella depende el sistema jurídico del Estado de que se trate.

Es la norma fundadora de la estructura jurídica de ese Estado. No se puede concebir un orden jurídico estatal, hoy por hoy, si no se observa a ese orden jurídico estatal como un sistema y en la cima de este sistema, está la Constitución. Desde otra óptica, la Constitución es el pilar fundamental respecto del cual se estructura todo el sistema jurídico del Estado.

Entonces nos queda claro que la Constitución es fundamental en tanto que de ella leviene el orden jurídico, y es suprema en tanto que las disposiciones jurídicas del Estado dependen, justa y precisamente, de su congruencia con la propia Constitución. Burgoa dice que estas dos cualidades, de fundamentalidad y de supremacía, son cualidades concurrentes en toda Constitución jurídico-positiva.

Ahora tenemos claro porqué nuestra Constitución es el índice de validez formal de todas las leyes secundarias u ordenamientos del sistema jurídico estatal y porqué, en consecuencia, aquella disposición o acto jurídico que se aparte de la Constitución es nula, inválida, inoperante e ineficaz. Esta supremacía constitucional es tan importante que prácticamente es un aspecto en el que no hay disparidad en cuanto a su aceptación en el mundo de la doctrina jurídica y, particularmente, en la doctrina constitucional.

---

<sup>41</sup> Burgoa, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, P.245

El principio de supremacía constitucional desde el origen del propio constitucionalismo moderno es aceptado, sustentando, reseñado y ampliado. Desde las primeras interpretaciones, incluso, las que realizaron en torno a la Constitución de los Estados Unidos de América, se sostenía la supremacía constitucional.

Siempre que se trata el tema de supremacía constitucional, hay una resolución que se cita de manera reiterada, y es una resolución que se le conoce como el fallo del caso Marbury vs. Madison. El principio que deviene de esta resolución es muy importante y sencillo, y consiste en que *"ningún acto legislativo contrario a la Constitución es válido"*.

"En el caso a que nos referimos, William Marbury había sido designado Juez de Paz para el Distrito de Columbia por el presidente Adams y el secretario de Estado de su sucesor, o sea de Jefferson, que fue Madison, se negó a entregar el nombramiento respectivo. Marbury, basándose en la ley Orgánica de los Tribunales Federales que expidió el Congreso de los Estados Unidos, otorgando competencia originaria a la Suprema Corte para liberar *"mandamus"*, ejerció este recurso ante dicho alto tribunal. La Corte consideró que tal ley era contraria a la Constitución Federal, por que conforme a ésta, y en los casos de *"mandamus"*, no tenía jurisdicción originaria, sino apelada. Por esta causa, la Corte denegó la petición de Marbury, proclamando en la sentencia correspondiente el principio de supremacía constitucional, incluso, frente a las leyes federales, después de haber estimado incongruentemente con dicha degeneración, que el promotor del recurso desechado si había sido legítimamente designado y que tenía derecho a ocupar el cargo para el que fue nombrado".<sup>42</sup>

La resolución que acabamos de relatar marcó un hito en la historia, en la técnica y en la doctrina constitucional, al proclamar el sentimiento de la supremacía constitucional. Después de conocer el relato, tenemos claro la importancia de la supremacía; sin embargo, hay autores que sostienen que la supremacía constitucional en ocasiones ha tenido variaciones, pero desde punto de vista, en todo caso, ha tenido modalidades pero no variación.

La supremacía constitucional e incuestionable, lo que ocurre en algunas naciones, es que han tenido que ser complementadas las instituciones relativas a la supremacía con sistemas de control constitucional y, en este sentido, debemos citar como ejemplo a Francia, donde justamente, cuando se considera que una Ley pudiera ser inconstitucional por una serie de instancias jurídico - políticas, se le somete a un procedimiento para conocer si era congruente o no la Constitución. Como resultado de ello, incluso, el procedimiento podría llegar hasta una reforma constitucional.

Para aquellos que sostienen que esto es una variación a la idea de la supremacía constitucional, nosotros diríamos que por el contrario, esto fortalece el propio

<sup>42</sup> Idem, P. 246

ncipio de supremacía constitucional, porque antes de violentar a la Constitución prefiere reformarla; luego entonces, en esos sistemas jurídicos se fortalece el incipio de supremacía constitucional.

ra entender la tesis de supremacía constitucional bajo la óptica de Kelsen, vemos que indicar que todo tema jurídico bajo la tesis Kelseniana parte de dos características: jerarquía y unidad.<sup>43</sup>

ra Hans Kelsen, habrá un sistema jurídico cuando se comparten estas dos características y en virtud de éstas, se eslabona con congruencia el Estado de derecho. En la cúspide del sistema jurídico se localizan la Constitución seguida de peldaño inmediato inferior de las leyes ordinarias; después, cuando es el caso, s disposiciones reglamentarias y, en el siguiente peldaño inferior, los actos rídicos concretos.

stamos aludiendo a una jerarquización, pero además, estamos refiriéndonos a un tema que está conectado en una unidad. Un acto jurídico bajo esta lógica ndrá su fundamento en una ley y esta ley a su vez, tiene su fundamento en la onstitución. Luego entonces, hay una congruencia, existe una relación de pendencia en un sistema de unidad y jerarquía que es el sistema jurídico.

ara que una norma sea válida, debe tener su sustento en la norma inmediata perior en virtud de la cual fue creada, debido a que a través de ella tiene razón e validez. En su obra *Teoría General del Derecho y del Estado*, Kelsen nos dice e una norma jurídica es válida por haber sido creada conforme a otra superior a la forma establecida. La última constituye la razón de validez de la primera.

elsen al hablar de una norma superior y otra inferior abunda que en la relación ue hay entre la norma que regula la creación de otra y esa misma norma se resenta un vínculo de supra a subordinación, siendo superior en estas figuras, la rma que determina la creación de otra. Con ello, el Kelsen revela el carácter de is normas, su dependencia, unidad y jerarquía.

ara Kelsen hablar de Constitución es aludir a dos sentidos, su sentido material y u sentido formal. El primer sentido, no es el sentido de una Constitución y, por lo into, la Constitución en el sentido material está constituida por los preceptos que egulan la creación de normas jurídicas generales y especialmente, las normas ue regulan la creación de leyes.

is decir, para Kelsen, la Constitución en sentido material determina las normas, ue a su vez determinan los órganos y el proceso de legislación, ese es, recisamente, el elemento esencial de todo orden jurídico. Las normas que egulan la creación de preceptos generales y las normas que regulan la leteterminación de los órganos y el precepto de legislación.

<sup>43</sup> Hans Kelsen, op., cit., P. 149

En sentido formal una Constitución implica aquellas normas que tienen un proceso de creación especial y complejo, distintas respecto de las leyes ordinarias. Son las normas fundamentales o constitucionales, son los preceptos cuya modificación es más difícil. Desde luego este concepto solamente cabe en las Constituciones escritas.

Entonces, la Constitución en sentido material puede determinar no solamente los órganos del proceso legislativo, si no también, el contenido de las leyes futuras, ya que desde esta óptica, no existe objeción en que la propia Constitución puede determinar parte de ese contenido.<sup>44</sup>

La Constitución, bajo la tesis Kelseniana, es el fundamento de todas las normas y todos los actos jurídicos. Las normas generales, representan un nivel inferior a la Constitución en el orden jerárquico. Estas normas generales, evidentemente, tienen que ser aplicadas por los órganos competentes.

Podemos fácilmente desentrañar que la legislación o el derecho legislado tiene sustento en la Constitución. En las leyes debe definirse cuales son los órganos encargados de aplicar el derecho, el procedimiento al que deben sujetarse y la naturaleza de los actos judiciales y administrativos.

Según Kelsen, la creación de normas generales tiene varias etapas, debido a que ciertas constituciones otorgan a determinadas autoridades administrativas una función materialmente legislativa, que consiste en la expedición de normas generales, pero no por el órgano legislativo sino por el jefe de Estado o algún miembro de su gabinete. Esas normas legislativas se desarrollan con un sentido de Ley, porque son normas generales que estando de acuerdo con una Ley, desarrollan su sentido. Estas normas generales no son creadas por el legislador, sino por otro órgano sobre la base, precisamente, de lo que dijo el legislador. Son normas generales que nos van a permitir la aplicación inmediata, concreta y más adecuada de la Ley.

Si bien las normas generales o leyes son las que determinan quienes son los órganos encargados de aplicar el derecho y cual es el procedimiento al que deben someterse, una segunda función consistiría en determinar los actos jurídicos y administrativos de tales órganos. Por medio de sus actos se crean las normas individualizadas para los casos concretos y llegamos al siguiente nivel, en el que se pretende dar un sentido específico a las leyes y normas generales para reglamentar los aspectos constitucionales.

Para Kelsen la importancia de los reglamentos radica en que cubren aspectos que a detalle no cubre la ley, porque, precisamente, desarrollan el sentido de la ley.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Idem, P.151

<sup>45</sup> Idem, P.154

Pues bien, con todo lo indicado, tenemos como evidente que en el tercer peldaño se encuentran los reglamentos. No son indispensables en todos los casos; es decir, no siempre hay reglamentos. Su existencia se explica debido a que, como hemos dicho, algunas veces la creación de las leyes o normas generales se dividen en dos o más etapas. Ciertas constituciones otorgan a determinadas autoridades administrativas, por ejemplo, al jefe de Estado a los miembros de su gabinete, el poder de expedir normas generales de acuerdo con las cuales se elaboran determinadas prescripciones de la ley y estas normas generales, que no son creadas por el legislador, se llaman reglamentos.

Los reglamentos, entonces, especifican diversas cuestiones relativas al contenido de las leyes, por lo tanto, materialmente también son leyes. Son normas generales pero de nivel inferior y deben ser acordes con las propias leyes. Formalmente, son expedidas por autoridades administrativas.

El cuarto peldaño son las normas individuales creadas bajo las bases de normas generales. Existen dos tipos de actos individuales. Ambos implican la aplicación específica de normas jurídicas. Por una parte el acto judicial y por otra parte, el acto administrativo en sentido amplio.

El acto jurídico -como norma individual- considera en primer término a la decisión judicial; es decir, a la función desempeñada por los tribunales para la aplicación del derecho. Cuando se dirimen o se resuelven litigios y controversias entre dos personas jurídicas, el resultado implica el establecimiento de una determinada sanción; con ello, lo que hace el tribunal que resuelve, es aplicar la norma general a un caso concreto, pero al mismo tiempo, ocurre otra cuestión en ese mismo acto, no solamente se trata de la aplicación de la norma general, sino que también se crea una norma individual que establece determinada sanción.

Por eso, Kelsen nos dice que las normas individualizadas, de la misma forma que aplican normas generales, también implican la creación de una norma específica. Esa es la naturaleza del acto individualizado: creación y aplicación simultáneamente de instituciones jurídicas. De esa manera, el Doctor Kelsen concluye que tanto la función judicial como la legislativa constituyen en cierto sentido lo mismo.<sup>46</sup>

Así tenemos que la Constitución está en un primer nivel, en el siguiente tenemos las normas generales o leyes, después a los reglamentos y, finalmente, los actos individualizados o disposiciones específicas que pueden ser jurídicas o de otro tipo. Todo esto implica que hay unidad y jerarquía.

---

<sup>46</sup> Idem, P.160

Cuando Kelsen desarrolla su tesis sobre la función judicial, es muy importante tener en claro que la aplicación de normas jurídicas implica llevar la norma en abstracto a un caso particular, lo cual se explica de la siguiente manera: la norma general sobre ciertos supuestos abstractos enlaza ciertas consecuencias determinadas también de manera abstracta, tiene que ser individualizada y concretada a fin de quedar en contacto con la vida social y de aplicarse a la realidad.

Para este efecto, es necesario determinar, en cada caso, si las condiciones señaladas en abstracto por la norma general se encuentran presentes en la realidad a fin de que sea sancionada abstractamente por la norma general y pueda ser ordenada y ejecutada en concreto.

El acto judicial en su carácter de forma individualizada es creador de una situación jurídica en concreto y aplicador a un caso de una norma general abstracta. Lo que está diciendo Kelsen, es que tenemos ciertos supuestos normativos que como tales, se dan en la vida jurídica del *deber ser* y se dan en abstracto, lo que hace el acto judicial, es ubicar la norma en abstracto a un caso concreto de la vida real, del mundo del ser.

Lo anterior significa que en los actos individualizados ocurren dos fenómenos: de una parte está la aplicación de la norma general al caso concreto -lo abstracto a lo concreto- y, de otra parte, la creación y aplicación de la situación jurídica, que es la ley aplicable al caso concreto. Esos son los elementos esenciales de la función judicial de Kelsen.

La decisión judicial también tiene un carácter constitutivo, porque un régimen jurídico concreto establece consecuencias de derecho. Cuando en la vida real se da el supuesto jurídico, analizamos el caso concreto y vemos a qué supuesto obedece, para aplicar las consecuencias jurídicas respectivas y, con ello, estamos creando y aplicando el derecho.

Concluye Kelsen que tanto al establecer la presencia de los supuestos como al estipular la sanción, la decisión judicial tiene un carácter constitutivo. Es cierto que en la decisión se aplica una norma general preexistente que enlaza las consecuencias a ciertas condiciones, pero la existencia de las condiciones concretas es primeramente establecida en cada caso por la resolución del tribunal. Lo que Kelsen dice es que la decisión judicial es constitutiva de una situación jurídica concreta, en cuanto ordena que una situación concreta sea ejecutada contra un infractor considerado individualmente. Con ello, el autor indica que en todo este enjambre del mundo jurídico, hay una serie de elementos de unidad y jerarquía que se enlazan con la realidad, justamente en normas individualizadas en el mundo del ser, que se ubican en el mundo del *debe ser*, que es el mundo jurídico. Una vez que se ubica en la situación del *ser*, va a ocurrir un fenómeno que va a ser la norma individualizada, que consistirá en aplicar el supuesto normativo que se encontró en la situación jurídica concreta, para aplicarle las consecuencias del derecho respectivas.

ubicar la supremacía constitucional en un Estado Federal tiene una importancia especial desde el punto de vista técnico-jurídico para la ciencia del derecho, pero también, particularmente, para los mexicanos que tenemos un Estado Federal.

Imprecisamos por saber qué es el Estado Federal. Debemos entender como Estado Federal aquella forma jurídica-política del Estado, en la cual existen dos jurisdicciones; de una parte la jurisdicción federal y, por otra, la jurisdicción local (ampliada desde luego del ámbito municipal). Ambas jurisdicciones son coextensas, coexistentes y de igual jerarquía.

Así, habrá tantas jurisdicciones locales como entidades federativas haya en el Estado Federal. Ambas jurisdicciones, la estatal y la federal, se aplicarán directamente a los individuos, ambas participarán de la reformabilidad constitucional y sus jurisdicciones estarán sometidas a la Constitución Federal de manera directa. Estas notas características son útiles para entender lo que implica el mandato federal.

Una vez teniendo claro con el numeral anterior de esta unidad lo que implica la supremacía constitucional y sus consecuencias, que nos explica Kelsen, analicemos ahora los temas. Dijimos que en un Estado Federal hay dos jurisdicciones, la federal que se aplica para toda la nación y la estatal que se aplica solamente a la localidad, por lo tanto, en las locales serán distintas su legislación, o podrán ser distintas en cada una de las entidades federativas. En el Estado mexicano, por ejemplo, la legislación de Chihuahua es distinta a la de Guanajuato, pero ambas jurisdicciones, la Estatal y la Federal, están supeditadas inmediatamente a la Constitución, los contenidos de ambas jurisdicciones se aplican directamente a los individuos de ambos estados y tanto la Federación como las Entidades Federativas participan de la reforma constitucional.

En cuanto a la primera característica que hemos anotado, es decir, en la existencia de dos jurisdicciones, hemos destacado que ambas son coextensas; es decir, tienen la misma fuerza; son coexistentes, lo que implican que se aplican al mismo tiempo y son de igual jerarquía.

Son de igual jerarquía, entonces tenemos: la Constitución Federal y luego, en el siguiente peldaño, dos tipos de legislaciones, una legislación local y otra federal, pero ambas -local y federal- supeditadas a la Constitución General de la República. Además, por cada entidad federativa vamos a tener una Constitución y en materia federal todas aquellas atribuciones conferidas para el Congreso Federal, pero no habrá jerarquía entre la legislación local y la federal, serán del mismo nivel, y ambas estarán supeditadas directamente a la Constitución, esta claro pues, en que consiste que estarán coextensas, coexistentes y de igual jerarquía.

Estamos aplicando la tesis Kelseniana al caso concreto del Estado Federal, por lo que en el siguiente nivel vendrán los reglamentos en ambos casos (federal y estatal) y más tarde las decisiones individualizadas en la legislación local y federal.

Esto que acabamos de afirmar nos lleva a una tesis que es muy importante. En un Estado Federal, cuando aludimos a que algo es materia de la entidad federativa o que algo es materia federal, no estamos hablando de jerarquía sino competencias. Por lo menos, en lo que se refiere al Estado Federal mexicano es muy clara esta aseveración, pero desde nuestro punto de vista, la misma aseveración puede ser aplicada a otros sistemas federales, con las modalidades correspondientes.

La primera conclusión que se debe tener respecto de la supremacía constitucional, tratándose de un Estado Federal, es que en un Estado Federal hay dos grandes órbitas dependientes directamente de la Constitución General de la República, una órbita que implica al ámbito federal y otra, al ámbito de las entidades federativas. Este segundo ámbito será distinto en cada una de las entidades federativas, la división competencial en el sentido de que algunas materias son federales y que otras son locales, en un asunto que será resuelto por la Constitución Federal y, ambas jurisdicciones -locales y federal- o ambas competencias para ser más precisos, estarán supeditadas directamente a la Constitución Federal.<sup>47</sup>

Asimismo, como consecuencia de lo anterior, podemos tener claro lo que hemos afirmado en cuanto a que, distinguir si algo es materia federal o materia de una entidad federativa, no será un problema de jerarquía sino un problema de competencia. Tendremos que observar entonces, conforme a la Constitución General cuáles aspectos son federales y qué materias son locales.

Posteriormente, como hemos señalado, observaremos que de las leyes locales derivan reglamentos locales, y de estos reglamentos derivaran también actos individualizados y lo mismo ocurrirá en la legislación federal: reglamentos federales y después actos individualizados federales.

Muchos se ha dicho entorno de la supremacía constitucional en el Estado Federal mexicano. La jerarquía normativa en nuestro orden jurídico tiene como disposición más importante el artículo 133 constitucional. En este dispositivo se consagra, precisamente, lo relativo a la jerarquía de las normas en el Estado mexicano. El artículo 133 constitucional correspondió originariamente al artículo 126 de nuestra anterior Constitución de 1857.<sup>48</sup>

Este artículo es una disposición que fue asimilada de la Constitución de los Estados Unidos de América. Esta primera afirmación nos puede llevar a una conclusión que sería por cierto una conclusión errónea, en el sentido de afirmar que tendrían la misma naturaleza y alcance, nuestro artículo 133 Constitucional y el artículo equivalente de la Constitución de los Estados Unidos.

---

<sup>47</sup> Tena, Ramírez, op., cit., P.13

<sup>48</sup> Ídem, P.12

Con base en la Constitución de los Estados Unidos, se sostiene que existe una jerarquía entre las leyes federales y las leyes locales, una jerarquía que implica, que por encima de las leyes locales se encuentran las leyes federales y, para explicar porque ocurre eso en la Constitución Norteamericana y no en nuestra Constitución, Carpizo nos remite al contenido del artículo 124 de la Constitución, donde hay una palabra clave para entender la diferencia del sistema federal mexicano con el norteamericano.

El término: "expresamente", que relativo al tema de la supremacía constitucional, tenemos que interpretarlo conjuntamente a los artículos 133 y 124. El principio que consagra el artículo 124 nos dice: para saber que algo es materia federal, tenemos que tomar nuestra Constitución y, aquello que no este "expresamente" conferido por nuestra Constitución a la Federación, por exclusión será materia de las entidades federativas.

Ese principio que consagra el artículo 124, habrá que completarlo con otra pequeña parte para quedar como sigue: *"aquello que expresamente no esté conferido por la Constitución a la Federación, ni a los Municipios, será materia de las entidades federativas"*, porque habrá que interpretarlo también, en conjunción con el artículo 115 constitucional. Sin embargo, también debemos completarlo aún mas si nos remitimos a los artículos 117 y 118 de la Constitución y, entonces diríamos: *"aquello que no este expresamente conferido por nuestra Constitución, a la federación, ni a los municipios, ni prohibido a las entidades federativas será materia de los estados"*.

Tenemos que tener claro entonces lo siguiente: cuando dice la Constitución, aquello que no esté expresamente conferido a la federación será materia de las entidades federativas, la palabra "expresamente" es una nota distintiva del federalismo mexicano respecto a los Estados Unidos.

En el federalismo mexicano, al establecer el término "expresamente", nuestra Constitución está impidiendo, que por vía interpretativa algunas materias no conferidas expresamente a la Federación se vayan incluyendo a favor de la Federación. En el sistema federal mexicano, no existen las facultades implícitas en el sentido genérico que si se establecen en los Estados Unidos a las autoridades federales, quienes pueden irse allegando de otras materias que no están expresamente conferidas por su Constitución, a base de una serie de interpretaciones que hacen que las materias implícitas, se hagan explícitamente federales.

En el caso mexicano las únicas materias implícitas que tiene la Federación, son aquellas que sirven para desarrollar las explícitas. Si analizamos al artículo 73 constitucional, fracción última, nos percataremos que las únicas facultades que puede tomar la Federación con carácter implícito, son aquellas que sirven para desarrollar el sentido de las facultades explícitas.

Esta es la nota fundamental que distingue al Sistema Federal mexicano de los Estados Unidos. En este último país, es factible concebir su federalismo en el sentido de que existe jerarquía de la Federación respecto de las entidades federativas, por que la Federación atrae una serie de asuntos para sí misma respecto de las entidades federativas, sin embargo, en el caso mexicano esto no ocurre, por que lo que no está "expresamente" conferido a la Federación por la Constitución, es materia de las entidades federativas. Por eso queremos reiterar que en el caso mexicano no es un problema de jerarquía, que alguna materia sea federal o local dado que es un problema de competencia que dicta el propio principio de supremacía constitucional.

### III. Derechos Humanos

Para elaborar una definición de lo que son los Derechos Humanos, encontramos de inmediato dificultades muchas veces insalvables, de orden sobre todo ideológico y doctrinario. El concepto depende en gran medida de la orientación que se asuma o de las ideas o tendencias que se profesen. Por ello, se suelen encontrar múltiples definiciones con matrices distintos y en ocasiones hasta encontradas, dada la dificultad de la relatividad de sus contenidos.

Por esta razón a continuación daremos algunas definiciones, que sin duda nos auxiliarán para ubicarnos en el tema y el objeto central de estos derechos.

Para el autor español Antonio Tropol y Sierra, los Derechos Humanos son:

*"Los privilegios fundamentales que el hombre posee por el hecho de serlo, por su propia naturaleza y dignidad. Son derechos que le son inherentes y que, lejos de nacer de una concesión de la sociedad política, han de ser consagrados y garantizados por esta".<sup>49</sup>*

A su vez, los autores mexicanos María Teresa Hernández Ochoa y Dalia Fuentes Rosado, proponen la siguiente definición:

*"Los derechos Humanos son los que las personas tienen por su calidad humana. Pero es el Estado el que los reconoce y los plasma en la Constitución, asumiendo así la responsabilidad de respetar estos derechos, a fin de que cada individuo viva mejor y se realice como tal".<sup>50</sup>*

Por su parte, la Doctora en Derecho, Mireille Roccatti, ex presidenta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, señala que los Derechos Humanos son:

<sup>49</sup> Tropol y Serra Antonio, Los Derechos Humanos, Madrid, 1968, P. 11

<sup>50</sup> Hernández Ochoa Ma. Teresa, y Dalia Fuentes, Hacia una Cultura de los Derechos Humanos, México, 1991, serie folletos, 91/93.

*"Aquellas facultades y prerrogativas inherentes a la persona humana, que le corresponde por su propia naturaleza, indispensables para asegurar su pleno desarrollo dentro de una sociedad organizada, mismos que deben ser reconocidos y respetados por el poder público o autoridad, debiendo ser garantizados por el orden jurídico positivo"*<sup>61</sup>

En la respectiva voz de este concepto, el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, define a los Derechos Humanos como:

*"El conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas que se reconocen al ser humano considerado individual y colectivamente"*.<sup>52</sup>

Por cuanto hace al Derecho Positivo, el propio Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos establece en su artículo 60, una definición, al señalar que:

*"Los Derechos Humanos son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano. En su aspecto positivo son los que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que se recogen en los pactos, los convenios y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México"*.

*Por nuestra parte, siguiendo las tendencias más actuales en la materia, se propone la siguiente definición: Se entiende por Derechos Humanos al conjunto de garantías que establecen los ordenamientos legales nacionales e internacionales con objeto de proteger, frente al poder público, los derechos fundamentales de los seres humanos, en cuanto a su dignidad y el respeto que merecen por el mero hecho de pertenecer a la especie humana.*

En cuanto a las características que la doctrina jurídica señala para esta serie de derechos tan importantes para el hombre, son: generalidad, imprescriptibilidad, intransferibilidad y permanencia. Los Derechos Humanos son *generales* por que los tienen todos los seres humanos sin distingo alguno; y son *universales* por que para estos derechos no caben limitaciones de fronteras políticas, ni las creencias o razas; su esencia los lleva a manifestarse con dicha validez universal.

Son *imprescriptibles* por que no se pierden por el tiempo, ni por alguna otra circunstancia o causa que de ordinario extinga a otros derechos no esenciales.

---

<sup>51</sup> Roccatti, Mireille, Los Derechos Humanos y la experiencia del Ombudsman en México, México, 1996, P.19

<sup>52</sup> Diccionario, Jurídico, Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Voz Derechos Humanos

También son *intransferibles*, por que el derecho subjetivo derivado o individualizado que de ellos emana, no puede ser cedido, contratado o convenido para su pérdida o menoscabo.

Son *permanentes*, porque protegen al ser humano desde su concepción hasta su muerte; por que no tienen valor sólo por etapas o generaciones, sino siempre.

Cabe señalar, que algunos especialistas sobre el tema de Derechos Humanos denominan de manera diferente las características de éstos, aunque no obstante, se consideran sus principios fundamentales, además de que los complementan. Tal es el caso de la definición que sobre el particular hace Santiago Nino, quien es citado por Mireille Roccatti en su libro "Los Derechos Humanos y la Experiencia del Ombudsman en México". Al respecto, Santiago Nino nos menciona que los rasgos distintivos de los Derechos Humanos son fundamentalmente tres, de universalidad, de incondicionalidad y de inalienabilidad.

Los rasgos de universalidad se refieren, como su nombre lo indica, a que la titularidad de dichos derechos se encuentran en todos los hombres y los beneficia a todos; su posesión no puede estar restringida una clase determinada de individuos, como por ejemplo a obreros o amas de casa, ni tampoco pueden extenderse más allá de la especie humana.

La pertenencia a la especie humana es condición suficiente para gozar de los Derechos Humanos, en tanto que otras circunstancias como raza, sexo, inteligencia, edad, son irrelevantes.

Los rasgos de incondicionalidad se sustentan en que los derechos fundamentales son incondicionales; es decir, que no están sujetos a condición alguna, sino únicamente a los lineamientos y procedimientos que determinan los límites de dichos derechos.

Los rasgos de inalienabilidad se refieren a que los Derechos Humanos no pueden perderse ni transferirse por su propia voluntad, por que son inherentes a la idea de dignidad del hombre; en todo caso, al disponer la persona de sus propios derechos, la norma jurídica establecerá las condiciones para salvaguardarlos.<sup>53</sup>

Además de las anteriores características, las aportaciones más novedosas en torno a la doctrina de los Derechos Humanos agregan otras como son: su internacionalización, su alcance progresivo y su amplitud protectora frente a quienes los puedan violar.

Se afirma que los Derechos Humanos han sido un tema que se ha internacionalizado, originado por la gran repercusión que las doctrinas están teniendo en todos los países, ya sea por voluntad propia o por presión de la conciencia internacional. Esto ha permitido instrumentar mecanismos de

<sup>53</sup> Nino, Santiago, citado por Roccatti Mireille, PP. 24-25.

protección de estos derechos o integrar en sus ordenamientos internos un conjunto de reformas normativas para lograr tal fin.

Así, se han creado Comisiones, Cortes regionales, Juntas de Defensa, Agrupaciones Civiles y de Ciudadanos, etc., que tienen a su cargo la protección de los Derechos Humanos en una multiplicidad de países.

Esta característica de internacionalización se refleja también en la creciente firma de tratados, convenios, protocolos o pactos que se dan cotidianamente en áreas globales del mundo, en ámbitos regionales de tipo continental, en ámbitos bilaterales, etc.

Otra característica de las recientes tendencias de los nuevos derechos es su progresivo alcance hacia otros niveles no típicamente individuales. El Maestro Héctor González Uribe afirma sobre este particular, que en una nueva perspectiva los Derechos Humanos se deben considerar las necesidades tanto del individuo como de la sociedad, además de no perder de vista el carácter dinámico y combatiente de dichas necesidades.<sup>54</sup>

Coincidimos con la acertada opinión del maestro González Uribe, toda vez que las cada día más complejas sociedades contemporáneas generan múltiples fenómenos que en el pasado no se vivieron.

Así tenemos por ejemplo, el narcotráfico, la delincuencia organizada a nivel internacional, la influencia de los medios financieros en todo el acontecer humano, etc., que propician situaciones inéditas ante las que la sociedad reacciona para establecer nuevos ordenamientos y tratar de contrarrestar los efectos negativos de aquellos fenómenos y de los grupos que lo encabezaban que han adquirido inusitado poder y dominio sobre la sociedad.

El Doctor Cipriano Gómez Lara, al igual que varios autores se pronuncian en igual sentido al hablar de las generaciones de los Derechos Humanos las que en resumen son:

*De primera generación: típicamente referidas a derechos individuales o de manifestación personal, como la vida, la libertad, los derechos del libre pensamiento y creencias; de respeto domiciliario, entre otros.*

Derecho a la vida  
Derecho a la libertad  
Respeto a la integridad física  
Libertad de expresión  
Libertad de creencias  
Libertad de asociación  
Libertad de decisión política

<sup>54</sup> González Uribe Héctor, *Hombr e y Sociedad*, México, 1976, P. 84

Derecho a un justo proceso  
Respeto al domicilio  
Derecho a la propiedad

*De segunda generación o Derechos de orden social: como los relativos al trabajo, a la protección de grupos o de sectores sociales.*

Derecho al trabajo  
Derecho de asociación sindical  
Derecho a una remuneración justa  
Derecho a disfrutar de descanso  
Derecho de las mujeres, niños, campesinos minusválidos, etc.  
Derecho de libertad de prensa.

*De tercera generación o de cooperación y solidaridad, como son el derecho a la paz, al desarrollo, a vivir con seguridad y protección, a disfrutar de un ambiente ecológicamente sano, a estos derechos se les suele denominar también como Derechos Humanos difusos por que no se refieren a alguien en particular, sino a toda la sociedad o a grandes grupos en que se actualiza su protección.*

Existe también una clara tendencia para ampliar la concepción de los Derechos Humanos en cuanto a los sujetos que pueden incurrir en su violación, tradicionalmente se ha sostenido que solamente pueden ser exigible la violación de estos derechos cuando interviene una autoridad pública, sin embargo, las corrientes más actuales agregan a otros sujetos, como pueden ser particulares que actúen por instrucción directa o con la complacencia de las autoridades. Sobre el particular tendríamos, a guisa de ejemplo, los casos de los comúnmente llamados "madrinas" que suelen acompañar indebidamente a los policías y que actúan bajo su complicidad, sin ser autoridades.

Se pretende también en la actualidad integrar a otros grupos como sujetos violadores de Derechos Humanos, quienes por su amplio poder social (no público, desde luego, imponen sus decisiones casi de manera unilateral y sin fácil defensa de los particulares como serían las agrupaciones sindicales, las cooperativas de trabajadores, las grandes empresas de servicios (electricidad, teléfonos, correos, etc.), los medios masivos de comunicación, entre otros.

#### IV. Garantías Individuales

La importancia del tema de las garantías individuales ha motivado que desde siempre se haya presentado una preocupación por la defensa de los Derechos del Hombre y que, por tanto, se deslinde el concepto *Derecho del hombre*, del de *garantía individual*.

La definición propuesta por Isidro Montiel y Duarte, quien dijo que todo *"medio consignado en la Constitución para asegurar el goce de un Derecho se llama*

garantía, aun cuando no sea de las individuales. Ya este autor hace la distinción pertinente entre garantías y Derechos del Individuo".<sup>55</sup>

José María Lozano, después de distinguir a los referidos Derechos del hombre de las garantías, concluye diciendo que en "realidad, los Derechos del hombre pueden concretarse en muy pocas palabras. Libertad, seguridad, propiedad, igualdad, las garantías que establece nuestra Constitución en sus artículos 1 a 29, tienen por objeto asegurar el goce de aquellos Derechos en su variado desarrollo y ejercicio".<sup>56</sup> Como se desprende el pensamiento de estos dos constitucionalistas del siglo XIX, y estando de acuerdo en ello el pensamiento de Luis Recaséns Siches, las garantías constitucionales tienen por objeto la protección de los Derechos del Hombre.

Encontramos, por otra parte, que algunos autores han confundido los términos "Garantías Individuales" y "Derechos del Hombre", como sucede con Juventino V. Castro, quien asegura que las llamadas garantías constitucionales, son también mencionadas como garantías individuales, Derechos del Hombre, Derechos Fundamentales, Derechos públicos subjetivos o Derechos del gobernado.

*"Estas garantías o Derechos son auténticas vivencias de los pueblos o de grupos que constituyen a éstos, quienes se las arrancan al soberano para lograr el pleno reconocimiento de libertades y atributos, que se supone corresponden a la persona humana por el simple hecho de tener esta calidad".*<sup>57</sup>

Alfonso Noriega Cantú está en la misma postura que el anterior autor, pues manifiesta que las libertades públicas "que han sido reconocidas y protegidas por el Estado, y que, a través de los años, han sido llamados los derechos del hombre, los derechos individuales, los derechos públicos individuales, y aun de acuerdo con el texto de nuestra ley fundamental, las garantías individuales", definiéndolas de la manera siguiente: "las libertades individuales públicas, los derechos del hombre, las garantías individuales, son derechos naturales, inherentes a la persona humana, en virtud de su propia naturaleza, y de la naturaleza de las cosas que el Estado debe reconocer, respetar y proteger, mediante la creación de un orden jurídico y social, que permite el libre desenvolvimiento de las personas, de acuerdo con su propia y natural vocación, individual y social."<sup>58</sup>

El investigador alemán Hans Rudolf Horn expresa que "los Derechos fundamentales son constituidos como derechos de vigencia inmediata, como lo destaca el texto constitucional". Se refiere a la Constitución alemana de 1949 y hace una enumeración de los Derechos protegidos por tal Constitución.<sup>59</sup>

<sup>55</sup> Montiel y Duarte, Isidro, Estudio Sobre Garantías Individuales, P.26

<sup>56</sup> Lozano, José María, Estudio de Derecho Constitucional Patrio, P.126

<sup>57</sup> Castro Juventino V., Lecciones de Garantías y Amparo, P.3

<sup>58</sup> Noriega, Cantú, Alfonso, Lecciones de Amparo, P.4

<sup>59</sup> Horn, Hans, Rudolf, República Federal Alemana, Justicia y Defensa de la Constitución, P.570

En los tres autores citados con anterioridad, se da una equiparación entre Derechos del hombre y garantías del gobernado. Pero como se vio, en el pensamiento de Lozano y en el de Montiel y Duarte, son instituciones jurídicas distintas. La *garantía individual o del gobernado es la protectora o aseguradora del Derecho del hombre, más no es el Derecho del hombre mismo. Este no se encuentra en la Constitución, simplemente se hace mención a la consagración del mismo. La Constitución únicamente garantiza el ejercicio de tales Derechos, pero nunca va a contenerlos, pues más adelante explico, estos Derechos los tiene o es titular de ellos el hombre.*

La Constitución va a reconocer tales Derechos como lo hizo la Constitución de 1857, y se los reconoce al hombre; en cambio, las garantías no son reconocidas, si no por el contrario, y tal como lo hizo la misma Constitución de 1857 y lo hace la actual, ambas en el artículo primero, son otorgadas por el Constituyente. Sobre el particular, Montiel y Duarte expresó que los Derechos del hombre "están fundados en la ley natural" y las garantías son creaciones de la ley positiva encaminadas a asegurar el goce de tales Derechos por medios que los hagan efectivos "agregando que aún cuando no hubiera ninguna ley positiva, habría sin embargo Derechos del hombre que son anteriores a toda institución social, pero no habrá garantías individuales".

Por su parte, Ignacio Burgoa Orihuela manifiesta que "no puede identificarse la garantía individual con el Derecho del Hombre o el Derecho del gobernado, como no puede confundirse el todo con la parte sobre el concepto de garantía sostiene que "parece ser que la palabra "garantía" proviene del verbo anglosajón "waranty" o "warrantie", que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar (to warrant), por lo que tiene una connotación amplia."<sup>60</sup> Y concluye diciendo que en el concepto de garantía se forma mediante la concurrencia de los siguientes elementos:

*Relación jurídica de supra a subordinación entre el gobernado (sujeto activo) y el Estado y sus autoridades (sujeto pasivo).*

*Derecho público subjetivo que emana de dicha relación en favor del gobernado (objeto).*

*Obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades, consistente en respetar el consabido Derecho y en observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo (objeto).*

*Previsión y regulación de la citada relación por la Ley Fundamental (fuente).*

Todo lo anterior lo ha resumido Ignacio Burgoa expresando que por "garantías individuales debemos nosotros considerar un Derecho público subjetivo, derivado o emanado de una relación en la que intervienen, por una parte, las Autoridades

<sup>60</sup> Burgoa, Orihuela, Ignacio, Las Garantías Individuales, P.160

del Estado y los órganos de Estado, y por la otra, los particulares" diciendo además que este Derecho es subjetivo "porque le asiste a todos y cada uno de los gobernados... es público, por que las Autoridades del Estado reconocen la titularidad de esos Derechos en favor de los gobernados."<sup>61</sup>

Por último, Rafael de Pina, define a las garantías Constitucionales como las "instituciones y procedimientos mediante los cuales la Constitución política de un Estado asegura a los ciudadanos el disfrute pacífico y el respeto a los derechos que en ella se encuentran consagrados."<sup>62</sup>

Considero que al hacer mención a los procedimientos mediante los cuales se aseguran los Derechos consagrados por la Constitución, se encuadra dentro de esa idea al juicio de amparo, toda vez que las garantías consagran únicamente la manifestación de los Derechos de que es titular el gobernado, o sea, en ellas tenemos incluidos los Derechos que se reconocen al gobernado y que las mismas protegen o aseguran.

De todo lo anterior concluyo definiendo a las garantías del gobernado como el medio jurídico de aseguramiento o salvaguarda del ejercicio de los Derechos reconocidos al gobernado en la Constitución y de los cuales es titular frente al poder público, que tiene la obligación de respetar el libre ejercicio de los mismos.

Las garantías consagradas en la Constitución son garantías del gobernado y no como establece la Constitución, garantías individuales. Esto es por causa de que el término "individual" equivale a una persona física aislada.

Sin embargo, las personas morales en sus diversas especies (de Derecho privado, de Derecho social, de Derecho electoral, de Derecho público u oficiales, empresas de participación estatal y similares, así como las asociaciones religiosas), también gozan de las garantías que consagra la Constitución a favor de todo gobernado, por lo que dichas garantías no deben ser denominadas *individuales*, sino que ese término debe sustituirse por el de "gobernado", como la ha manifestado en repetidas ocasiones Ignacio Burgoa.

Ya desde el siglo XIX, Ignacio Luis Vallarta consideró titulares de las garantías a diversas personas morales o jurídicas, como él las nombró, diciendo que tales sujetos de Derecho podían interponer una demanda de amparo, pues sus propiedades también eran reguladas por la Ley fundamental. Afirmó además que un gobernador (cualquier autoridad estatal) podía promover el juicio de amparo si veía violados sus derechos como individuo.

Por su parte, Ignacio Burgoa manifiesta que "las garantías que con el título de *individuales* instituye nuestra Constitución, propiamente se refieren a todo sujeto que tenga o pueda tener el carácter de gobernado. Consiguientemente, la

<sup>61</sup> Burgoa, Llano, Ignacio, Garantías de Audiencia y Legalidad. P.35

<sup>62</sup> Pina, Rafael, de, Diccionario de Derecho, P.218

*denominación garantías individuales que se atribuye a las garantías que debe tener todo gobernado, no corresponde a la verdadera índole jurídica de éstas y sólo se explica por un resabio del individualismo clásico que no tiene razón de subsistencia en la actualidad...es el de todo indispensable que el nombre de garantías individuales se sustituya por el de garantías del gobernado, el cual se adecua con justeza a su verdadera titularidad subjetiva".*

Este autor define al gobernado o sujeto activo de las garantías individuales o del gobernado como *"aquella persona en cuya esfera operen o vayan a operar actos de autoridad, es decir, actos atribuibles a algún órgano estatal que sean de índole unilateral, imperativa y coercitiva"*, y agrega que *"la naturaleza de gobernado, a cuyo concepto equivale la idea de individuo empleada en el artículo primero de nuestra Constitución Federal, puede darse en diferentes tipos de entes jurídicos, tales como las personas físicas o individuos en sentido estricto, las personas morales de derecho privado (sociedades y asociaciones), las de derecho social (sindicatos y comunidades agrarias), las de derecho público (personas morales y oficiales) y los organismos descentralizados"*.

Es importante recordar que en toda sociedad existen tres tipos o clases de relaciones, a saber: de *supraordinación*; de *coordinación* y de *supra subordinación* (en este último grupo se encuentran las garantías) y cualquier órgano del Estado puede intervenir en ellas. Si un órgano estatal contrata con un particular sin el *Jus Imperii*, estaremos en presencia de una relación de coordinación y en caso de incumplimiento por parte del órgano del Estado con sus obligaciones derivadas de esa relación, el particular puede demandar al órgano estatal quien deberá sujetarse a la sentencia que dicte el tribunal competente, el cual actúa frente al órgano de Estado demandado con el *Jus Imperii*, o sea, se entabla entre ambos una relación se supra a subordinación, el tribunal como autoridad y el órgano demandado como gobernado que puede verse afectado en su esfera jurídica por un acto de autoridad, y que, por lo mismo, después de agotar todos los medios de defensa legales puede promover el juicio de amparo, al considerar que se ha visto violado en sus garantías individuales o constitucionales.

Con esto queda clara la existencia de la calidad de gobernado en las personas morales o federales, las que pueden demandar el amparo de la justicia de la Unión, en términos del artículo 107, fracción V, inciso "c" de la Constitución y 90 de la Ley de Amparo, siendo procedente el amparo tan sólo si se defienden sus derechos patrimoniales.

## CAPITULO TERCERO

### MARCO NORMATIVO DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

#### I. La Constitución Política vigente

El Apartado B del Artículo 102 Constitucional regula el establecimiento de la figura que protege los derechos humanos de nuestro país. En este Apartado se consagra la Institución que ha recibido el nombre genérico de *Ombudsman*, siguiendo el modelo escandinavo. Al parecer se situó en este Artículo por una aproximación indirecta con el Ministerio Público ya que poseen características diversas, pero el órgano reformador de la Constitución estimó que era el encuadramiento más aproximado en virtud de que el Ministerio Público realiza funciones de procuración de justicia que de cierta manera pueden considerarse paralelas a las de la Institución del *Ombudsman*.

De manera específica, esta disposición constitucional a la letra prevé:

*"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las Entidades Federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara 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 del Poder Judicial de la Federación que violen estos derechos.*

*"Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán declaraciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.*

*"Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales o jurisdiccionales..."*

Esta disposición constitucional fue reformada en 1999 con una iniciativa presentada por los grupos parlamentarios de los Partidos del Trabajo, Acción Nacional y de la Revolución Democrática.

Los dictámenes de las Comisiones de la Cámara de Diputados, tuvieron el propósito fundamental de fortalecer la autonomía y ampliar las funciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos a efecto de incrementar la eficacia de sus resoluciones y recomendaciones en beneficio de su encomienda esencial y única que es la protección de los derechos humanos.

Esta reforma complementa la antigua estructura de la Comisión, fundamentalmente en lo que corresponde al nombramiento del Presidente y de sus miembros. Anteriormente estos nombramientos eran facultad del Presidente de la República, con la aprobación del Senado o de la Comisión Permanente. Conforme al nuevo texto los citados nombramientos se realizan mediante votación calificada de dos terceras partes de sus miembros presentes, por la Cámara de Senadores o en los recesos de ésta por la Comisión Permanente. El nombramiento del Presidente es por un período de cinco años (antes cuatro), con la posibilidad de una sola reelección.

Los miembros del Consejo no son nombrados por un período de tiempo determinado, pero el texto Constitucional dispone que cada año sean sustituidos los dos Consejeros (antes era uno) de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fueran propuestos y ratificados para un segundo período (que tampoco existía con anterioridad).

La modificación en el modo de designación del Presidente y los Consejeros obedeció fundamentalmente a las demandas insistentes de grupos sociales y políticos que consideraban que la autonomía de la Comisión se veía menoscabada por la intervención del Presidente de la República en el nombramiento de sus principales funcionarios.

El segundo cambio de esta reforma se refiere a la autonomía de gestión y presupuestaria que la Constitución atribuye ahora expresamente a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Con todo esto la Constitución ha fortalecido el carácter de organismo autónomo de esta Comisión Nacional.

El 5 de junio de 1990 se fortaleció esta autonomía con la introducción de un Consejo Asesor, integrado desde entonces por diez personas que gozan de reconocido prestigio en la sociedad mexicana.

De manera específica en los siguientes apartados se detallan los antecedentes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de las disposiciones que la estructura y reglamentan.

## II. Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

A manera de antecedente, es conveniente precisar que el 3 de enero de 1979 se instituyó la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en el estado de Nuevo León, por instrucciones de su entonces Gobernador, doctor Pedro G.

Zorrilla. Posteriormente, en 1983, el ayuntamiento de la ciudad de Colima fundó la Procuraduría de Vecinos, que dio pauta al establecimiento de dicha figura en la Ley Orgánica Municipal de Colima del 8 de diciembre de 1984, siendo optativa su creación para los municipios de dicha entidad.

Por su parte, el 29 de mayo de 1985 la Universidad Nacional Autónoma de México estableció la Defensoría de los Derechos Universitarios, y en 1986 y 1987 se fundaron la Procuraduría para la Defensa del Indígena en el estado de Oaxaca y la Procuraduría Social de la Montaña en el estado de Guerrero, respectivamente. Más adelante, el 14 de agosto de 1988, se creó la Procuraduría de Protección Ciudadana del estado de Aguascalientes, figura prevista dentro de la Ley de Responsabilidades para Servidores Públicos. Meses después, el 22 de diciembre, se configuró la Defensoría de los Derechos de los Vecinos en el Municipio de Querétaro. Además, en la capital de la República el entonces Departamento del Distrito Federal estableció la Procuraduría Social el 25 de enero de 1989.

Respecto de los antecedentes directos de la CNDH, el 13 de febrero de 1989, se crea la Dirección General de Derechos Humanos, dependiente de la Secretaría de Gobernación. Un año más tarde, el 6 de junio de 1990 por decreto presidencial se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos, constituyéndose como un Organismo desconcentrado de dicha Secretaría. Posteriormente, mediante una reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 28 de enero de 1992, se adicionó el apartado B del artículo 102, elevando a la CNDH a rango constitucional y bajo la naturaleza jurídica de un Organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dándose de esta forma el surgimiento del llamado Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos.

Finalmente, por medio de una reforma constitucional, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 13 de septiembre de 1999, dicho Organismo Nacional se constituyó como una Institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria, modificándose la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos por la de Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y se faculta al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, establezcan organismos especializados para atender las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa violatorios de Derechos Humanos, por parte de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

Las atribuciones que dan vida a este organismo son: procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables; proponer a las diversas autoridades del país, de acuerdo a su competencia, que promuevan cambios o modificaciones de disposiciones legislativas, reglamentarias, así como de prácticas administrativas para una mejor protección de los Derechos Humanos; formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes para impulsar el cumplimiento de tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de Derechos

Humanos así como promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e internacional.

Entre las disposiciones jurídicas que rigen a dicha institución se encuentra la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos integrada por seis capítulos que rigen sus su integración y organización administrativa así como facultades y atribuciones.

El Título I, capítulo único determina en sus cuatro artículos las disposiciones generales de aplicación, alcances y competencias de la propia Comisión Nacional como de los organismos de protección de los Derechos Humanos en cada una de las Entidades.

El Título II denominado "Integración de la Comisión Nacional de Derechos Humanos" se compone de 5 capítulos en los que se establece la forma en que estará integrada y sus facultades, así como sobre la elección y atribuciones de su Presidente, conformación del Consejo y facultades de la Secretaría Ejecutiva y de los Visitadores.

El Título III se integra de 4 capítulos en los que se establecen las disposiciones generales del procedimiento de la denuncia, la obligación de las autoridades y servidores públicos ante las recomendaciones formuladas así como la forma de la notificación e informes de los resultados de la investigación, y sobre el posible recurso de queja e impugnación.

El capítulo IV en sus dos capítulos determina en forma más específica las obligaciones, responsabilidades y forma de colaboración de las autoridades y servidores públicos involucrados en algún asunto de la competencia de la Comisión Nacional. El capítulo único del Título V, versa sobre el régimen laboral al que estará sujeto el personal que presta sus servicios a la CNDH por la naturaleza de sus funciones.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano; y tiene como competencia el conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los Derechos Humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

Cuando en un mismo hecho estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación, como de las Entidades Federativas o Municipios, la competencia se surtirá en favor de la Comisión Nacional. En caso de que los hechos se imputen exclusivamente a autoridades o servidores públicos

de las Entidades Federativas o Municipios, en principio conocerán los organismos de protección de los Derechos Humanos de la Entidad de que se trate.

Asimismo, corresponderá conocer a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las Entidades Federativas; así como por la no aceptación de sus recomendaciones por parte de las autoridades, o por el deficiente cumplimiento de las mismas.

Los procedimientos que se sigan ante la Comisión deberán ser breves y sencillos, y estarán sujetos sólo a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos. Se seguirán además, de acuerdo con los principios de inmediatez, concentración y rapidez, y se procurará, en la medida de lo posible, el contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.

La CNDH estará integrada con un Presidente, una Secretaría Ejecutiva y hasta cinco Visitadores Generales; podrá contar también con el número de visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones, y un Consejo.

Entre sus facultades se encuentran las de recibir quejas de presuntas violaciones a Derechos Humanos; conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de Derechos Humanos en los casos por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal o cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas.

Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas; conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de Derechos Humanos de las Entidades. Así como conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de derechos humanos y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales.

Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita; e impulsar la observancia de los Derechos Humanos en el país.

Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales, así como impulsar el

cumplimiento dentro del territorio nacional de los ya signados y ratificados por México en esa materia.

La CNDH no podrá conocer de los asuntos relativos a actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales; resoluciones de carácter jurisdiccional; conflictos de carácter laboral; y consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

Sólo podrán admitirse o conocerse quejas o inconformidades contra actos u omisiones de autoridades judiciales, salvo las de carácter federal, cuando dichos actos u omisiones tengan carácter administrativo. La Comisión Nacional por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo.

El Presidente de la Comisión deberá ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos; tener cumplidos treinta y cinco años de edad, el día de su elección; contar con experiencia en materia de derechos humanos, o actividades afines reconocidas por las leyes mexicanas y los instrumentos jurídicos internacionales y, preferentemente, tener título de licenciado en derecho, y gozar de buena reputación.

No haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal, en algún partido político, ni de Secretario o Subsecretario de Estado, Procurador General de la República, Gobernador o procurador general de justicia de alguna entidad federativa o jefe de gobierno del Distrito Federal, en el año anterior a su designación.

Para elegir al Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, será necesario que la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores realice una amplia auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos públicos y privados promotores o defensores de los derechos humanos, para proponer al pleno de la misma una terna de candidatos.

De dicha terna, quien obtenga el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada, será quien ocupe el cargo o, en su caso, la ratificación del titular.

Las funciones del Presidente de la Comisión Nacional, de los Visitadores Generales y de la Secretaría Ejecutiva, son incompatibles con el desempeño de cualquier otro cargo, empleo o comisión de la Federación, los Estados, Municipios o en organismos privados, o con el desempeño de su profesión, exceptuando las actividades académicas.

El Presidente de la Comisión Nacional y los Visitadores Generales no podrán ser detenidos ni sujetos a responsabilidad civil, penal o administrativa, por las

opiniones y Recomendaciones que formulen, o por los actos que realicen, en ejercicio de las funciones propias de sus cargos que les asigna esta ley.

El Presidente de la Comisión Nacional podrá ser removido de sus funciones y, en su caso, sujeto a responsabilidad, sólo por las causas y mediante los procedimientos establecidos por el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ese supuesto, el Presidente será sustituido interinamente por el primer Visitador General, en tanto no se designe nuevo Presidente de la Comisión Nacional.

El Presidente de la Comisión Nacional tendrá la facultad de ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; formular los lineamientos generales a los que se sujetarán las actividades administrativas de la Comisión. Asimismo, tendrá la obligación de presentar anualmente a los Poderes de la Unión, un informe de actividades; celebrar, en los términos de la legislación aplicable, acuerdos, bases de coordinación y convenios de colaboración con autoridades y organismos de defensa de los Derechos Humanos.

Entre sus responsabilidades también se encuentran las de aprobar y emitir las recomendaciones públicas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores; y formular las propuestas generales conducentes a una mejor protección de los Derechos Humanos en el país, entre otras.

Tanto el Presidente de la Comisión, como los Visitadores Generales y los visitadores adjuntos, en sus actuaciones tendrán fe pública para certificar la veracidad de los hechos en relación con las quejas o inconformidades presentadas ante la Comisión Nacional.

En Consejo estará integrado por diez personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad; mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos, y cuando menos siete de entre ellos no deben desempeñar ningún cargo o comisión como servidor público.

El Presidente de la Comisión Nacional lo será también del Consejo Consultivo. Los cargos de los demás miembros del Consejo serán honorarios. A excepción de su Presidente, anualmente, durante el mes de octubre, serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

Los miembros del Consejo Consultivo serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión con la misma votación calificada.

La comisión correspondiente de la Cámara de Senadores, previa auscultación a los sectores sociales, propondrá a los candidatos para ocupar el cargo o, en su caso, la ratificación de los consejeros.

El Consejo Consultivo de la Comisión Nacional tendrá entre sus facultades el establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional; aprobar el Reglamento Interno de la Comisión Nacional y las normas de carácter interno relacionadas con la Comisión Nacional; opinar sobre el proyecto de informe anual que el Presidente de la Comisión Nacional presente a los Poderes de la Unión; solicitar al Presidente de la Comisión Nacional información adicional sobre los asuntos que se encuentren en trámite o haya resuelto la Comisión Nacional; y conocer el informe del Presidente de la Comisión Nacional respecto al ejercicio presupuestal.

El Consejo funcionará en sesiones, ordinarias y extraordinarias, y tomará sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros presentes. Las sesiones ordinarias se verificarán cuando menos una vez al mes.

Las sesiones extraordinarias podrán convocarse por el Presidente de la Comisión Nacional o mediante solicitud que a éste formulen por lo menos tres miembros del Consejo, cuando se estime que hay razones de importancia para ello.

La Secretaría Ejecutiva estará representada por su Titular que deberá ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos; gozar de buena reputación; y ser mayor de treinta años de edad, el día de su nombramiento.

Entre sus facultades y obligaciones se encuentran las de proponer al Consejo y al Presidente de la Comisión Nacional, las políticas generales que en materia de Derechos Humanos habrá de seguir la Comisión Nacional ante los organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales; promover y fortalecer las relaciones de la Comisión Nacional, con organismos públicos, sociales o privados, nacionales e internacionales, en materia de Derechos Humanos; y realizar estudios sobre los tratados y convenciones internacionales en esta materia, entre otras.

Para el caso del Visitador General, al igual que el Presidente y Secretario Ejecutivo, también deberá ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos; contar al menos con treinta años de edad, el día de su nombramiento; tener título de licenciado en Derecho expedido legalmente, y tres años de ejercicio profesional cuando menos; y ser de reconocida buena fama.

Entre las principales facultades y obligaciones de los Visitadores Generales se encuentran las de recibir, admitir o rechazar las quejas e inconformidades presentadas por los afectados, sus representantes o los denunciantes ante la Comisión Nacional; iniciar, a petición de parte, la investigación de las quejas e inconformidades que le sean presentadas, o de oficio, discrecionalmente aquéllas sobre denuncias de violación a los Derechos Humanos que aparezcan en los medios de comunicación, y; realizar las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata de las violaciones de Derechos Humanos que por su propia naturaleza así lo permita.

En relación con las disposiciones generales del Procedimiento ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se determina que cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones a los Derechos Humanos y acudir ante las oficinas de la Comisión Nacional para presentar, ya sea directamente o por medio de representante, quejas contra dichas violaciones.

Cuando los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero, los hechos se podrán denunciar por los parientes o vecinos de los afectados, inclusive, por menores de edad.

Las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas podrán acudir ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos para denunciar las violaciones de Derechos Humanos respecto de personas que, por sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales, no tengan la capacidad efectiva de presentar quejas de manera directa.

La queja sólo podrá presentarse dentro del plazo de un año, a partir de que se hubiera iniciado la ejecución de los hechos que se estimen violatorios, o de que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos. En casos excepcionales, y tratándose de infracciones graves a los Derechos Humanos, la Comisión Nacional podrá ampliar dicho plazo mediante una resolución razonada. No contará plazo alguno cuando se trate de hechos que por su gravedad puedan ser considerados violaciones de lesa humanidad.

La instancia respectiva deberá presentarse por escrito; en casos urgentes podrá formularse por cualquier medio de comunicación electrónica. No se admitirán comunicaciones anónimas, por lo que toda queja o reclamación deberá ratificarse dentro de los tres días siguientes a su presentación, si el quejoso no se identifica y la suscribe en un primer momento.

Cuando los quejosos o denunciantes se encuentren reclusos en un centro de detención o reclusorio, sus escritos deberán ser transmitidos a la Comisión Nacional sin demora alguna por los encargados de dicho centro de detención o reclusorio, sus escritos deberán ser transmitidos a Visitadores Generales o adjuntos.

La Comisión Nacional designará personal de guardia para recibir y atender las reclamaciones o quejas urgentes a cualquier hora del día y de la noche.

La Comisión Nacional deberá poner a disposición de los reclamantes formularios que faciliten el trámite, y en todo caso orientará a los comparecientes sobre el contenido de su queja o reclamación. Las quejas también podrán presentarse oralmente, cuando los comparecientes no puedan escribir o sean menores de edad. Tratándose de personas que no hablen o entiendan correctamente el idioma español, se les proporcionará gratuitamente un traductor.

En todos los casos que se requiera, la Comisión Nacional levantará acta circunstanciada de sus actuaciones.

En el supuesto de que los quejosos o denunciantes no puedan identificar a las autoridades o servidores públicos, cuyos actos u omisiones consideren haber afectado sus derechos fundamentales, la instancia será admitida, si procede, bajo la condición de que se logre dicha identificación en la investigación posterior de los hechos.

La formulación de quejas y denuncias, así como las resoluciones y Recomendaciones que emita la Comisión Nacional, no afectarán el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes, no suspenderán ni interrumpirán sus plazos preclusivos, de prescripción o caducidad. Esta circunstancia deberá señalarse a los interesados en el acuerdo de admisión de la instancia.

Quando la instancia sea inadmisibile por ser manifestamente improcedente o infundada, será rechazada de inmediato. Quando no corresponda de manera ostensible a la competencia de la Comisión Nacional, se deberá proporcionar orientación al reclamante, a fin de que acuda a la autoridad o servidor público a quien corresponda conocer o resolver el asunto.

Una vez admitida la instancia, deberá ponerse en conocimiento de las autoridades señaladas como responsables, utilizando en casos de urgencia cualquier medio de comunicación electrónica. En la misma comunicación se solicitará a dichas autoridades o servidores públicos que rindan un informe sobre los actos, omisiones o resoluciones que se les atribuyan en la queja, el cual deberán presentar dentro de un plazo máximo de quince días naturales y por los medios que sean convenientes, de acuerdo con el caso. En las situaciones que a juicio de la Comisión Nacional se consideren urgentes, dicho plazo podrá ser reducido.

La Comisión Nacional, por conducto de su Presidente y previa consulta con el Consejo, puede declinar su competencia en un caso determinado, cuando así lo considere conveniente para preservar la autonomía y autoridad moral de la institución.

Desde el momento en que se admita la queja, el Presidente o los Visitadores Generales o adjuntos y, en su caso, el personal técnico y profesional, se pondrán en contacto inmediato con la autoridad señalada como responsable de la presunta violación de Derechos Humanos para intentar lograr una conciliación entre los intereses de las partes involucradas, siempre dentro del respeto de los Derechos Humanos que se consideren afectados, a fin de lograr una solución inmediata del conflicto.

De lograrse una solución satisfactoria o el allanamiento del o de los responsables, la Comisión Nacional lo hará constatar así y ordenará el archivo del expediente, el cual podrá reabrirse cuando los quejosos o denunciantes expresen a la Comisión

Nacional que no se ha cumplido con el compromiso en un plazo de 90 días. Para estos efectos, la Comisión Nacional en el término de setenta y dos horas dictará el acuerdo correspondiente y, en su caso, proveerá las acciones y determinaciones conducentes.

Si de la presentación de la queja no se deducen los elementos que permitan la intervención de la Comisión Nacional, ésta requerirá por escrito al quejoso para que la aclare. Si después de dos requerimientos el quejoso no contesta, se enviará la queja al archivo por falta de interés del propio quejoso.

En el informe que deberán rendir las autoridades señaladas como responsables contra las cuales se interponga queja o reclamación, se deberá hacer constar los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones impugnados, si efectivamente éstos existieron, así como los elementos de información que consideren necesarios para la documentación del asunto.

La falta de rendición del informe o de la documentación que lo apoye, así como el retraso injustificado en su presentación, además de la responsabilidad respectiva, tendrá el efecto de que en relación con el trámite de la queja se tengan por ciertos los hechos materia de la misma, salvo prueba en contrario.

Cuando para la resolución de un asunto se requiera una investigación, el Visitador General tendrá las facultades de pedir a las autoridades o servidores públicos, a los que se imputen violaciones de Derechos Humanos, la presentación de informes o documentación adicionales; solicitar de otras autoridades, servidores públicos o particulares todo género de documentos e informes; practicar visitas e inspecciones, ya sea personalmente o por medio del personal técnico o profesional bajo su dirección en términos de ley; citar a las personas que deban comparecer como peritos o testigos; y efectuar todas las demás acciones que conforme a derecho juzgue convenientes para el mejor conocimiento del asunto.

El Visitador General tendrá la facultad de solicitar en cualquier momento, a las autoridades competentes, que se tomen todas las medidas precautorias o cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron.

Dichas medidas pueden ser de conservación o restitutorias, según lo requiera la naturaleza del asunto.

Las pruebas que se presenten serán valoradas en su conjunto por el Visitador General, de acuerdo con los principios de la lógica y de la experiencia, y en su caso de la legalidad, a fin de que puedan producir convicción sobre los hechos materia de la queja.

Las conclusiones del expediente, que serán la base de las recomendaciones, estarán fundamentadas exclusivamente en la documentación y pruebas que obren en el propio expediente.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá dictar acuerdos de trámite, que serán obligatorios para las autoridades y servidores públicos para que comparezcan o aporten información o documentación. Su incumplimiento acarreará sanciones y responsabilidades.

Concluida la investigación, el Visitador General formulará, en su caso, un proyecto de Recomendación, o acuerdo de no responsabilidad en los cuales se analizarán los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades o servidores han violado o no los Derechos Humanos de los afectados, al haber incurrido en actos y omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas o erróneas, o hubiesen dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados durante un periodo que exceda notoriamente los plazos fijados por las leyes.

En el proyecto de Recomendación, se señalarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, y si procede en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.

Los proyectos antes referidos serán sometidos al Presidente de la Comisión Nacional para su consideración final.

En caso de que no se comprueben las violaciones de Derechos Humanos imputadas, la Comisión Nacional dictará acuerdo de no responsabilidad.

La recomendación será pública y no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá y, en consecuencia, no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia.

En todo caso, una vez recibida, la autoridad o servidor público de que se trate informará, dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si acepta dicha Recomendación. Entregará, en su caso, en otros quince días adicionales, las pruebas correspondientes de que ha cumplido con la Recomendación. Dicho plazo podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la Recomendación así lo amerite.

En contra de las Recomendaciones, acuerdos o resoluciones definitivas de la Comisión Nacional, no procederá ningún recurso.

La Comisión Nacional no estará obligada a entregar ninguna de sus pruebas a la autoridad a la cual dirigió una Recomendación o algún particular. Si dichas

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

puebas le son solicitadas, discrecionalmente determinará si son de entregarse o no.

Las Recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad se referirán a casos concretos: las autoridades no podrán aplicarlos a otros casos por analogía o mayoría de razón.

La Comisión Nacional notificará inmediatamente a los quejosos los resultados de la investigación, la Recomendación que haya dirigido a las autoridades o servidores públicos responsables de las violaciones respectivas, la aceptación y la ejecución que se haya dado a la misma, así como, en su caso, el acuerdo de no responsabilidad. De acuerdo con lo que se establece en el capítulo III relacionado con las notificaciones y los informes.

El Presidente de la Comisión Nacional deberá publicar, en su totalidad o en forma resumida, las Recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad de la Comisión Nacional. En casos excepcionales podrá determinar si los mismos sólo deban comunicarse a los interesados de acuerdo con las circunstancias del propio caso.

El Presidente de la Comisión Nacional presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe sobre las actividades que haya realizado. Al efecto comparecerá primero ante el Pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión; posteriormente ante el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dicho informe será difundido en la forma más amplia posible para conocimiento de la sociedad.

Ninguna autoridad o servidor público dará instrucciones a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Las inconformidades se sustanciarán mediante los recursos de queja e impugnación, con base en lo dispuesto por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de acuerdo con las disposiciones de esa ley. Se aplicarán supletoriamente y en lo que resulte procedente, los preceptos del Título III, Capítulo I, de la misma ley. Las resoluciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre estas inconformidades no admitirán recurso alguno, según se establece en el capítulo IV "De las Inconformidades".

El recurso de queja sólo podrá ser promovido por los quejosos, o denunciantes que sufran un perjuicio grave, por las omisiones o por la inacción de los Organismos locales, con motivo de los procedimientos que hubiesen sustanciado ante los mismos, y siempre que no exista Recomendación alguna sobre el asunto de que se trate; y hayan transcurrido seis meses desde que se presentó la queja o denuncia ante el propio Organismo local.

En caso de que el Organismo local acredite estar dando seguimiento adecuado a la queja o denuncia, el recurso de queja deberá ser desestimado.

El recurso de queja deberá ser presentado directamente ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por escrito, o en casos de urgencia, oralmente o por cualquier medio de comunicación: en este supuesto, la instancia deberá ser ratificada dentro de los tres días siguientes por el interesado. En dicho escrito o comunicación deberán precisarse las omisiones o la inactividad del Organismo Estatal respectivo; acompañado de las pruebas documentales que lo sustenten. La Comisión Nacional, antes de pronunciarse sobre la admisión del recurso, podrá solicitar a los interesados las informaciones o aclaraciones que considere necesarias, y podrá desecharlo de plano cuando lo considere notoriamente infundado o improcedente.

Una vez admitido el recurso, la Comisión Nacional lo turnará al Organismo Estatal contra el cual se presente, para que rinda un informe en un plazo no mayor de diez días hábiles, el cual deberá acompañar con las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta. Si dicho informe no se presenta dentro de dicho plazo, se presumirán ciertos los hechos señalados, salvo prueba en contrario.

La Comisión Nacional deberá pronunciarse sobre la queja en un término que no exceda de sesenta días, a partir de la aceptación del recurso, formulando una Recomendación al Organismo local, para que subsane las omisiones o inactividad en las que hubiese incurrido: o bien declarará infundada la inconformidad cuando considere suficiente la justificación que presenta ese Organismo Estatal. Éste deberá informar en su caso, en un plazo no mayor de quince días hábiles, sobre la aceptación y cumplimiento que hubiese dado a dicha Recomendación.

La Comisión Nacional ante un recurso de queja por omisión o inactividad podrá atraer esa queja y continuar tramitándola con el objeto de que sea este Organismo el que emita la Recomendación correspondiente.

El recurso de impugnación procederá exclusivamente ante la Comisión Nacional y contra las resoluciones definitivas de los Organismos Estatales de Derechos Humanos o respecto de las informaciones también definitivas de las autoridades locales sobre el cumplimiento de las Recomendaciones emitidas por los citados Organismos.

El recurso de impugnación interpuesto contra una Recomendación de carácter local, o contra la insuficiencia en el cumplimiento de la misma por la autoridad local, deberá presentarse por escrito ante el Organismo Estatal de protección de Derechos Humanos que la hubiere formulado, dentro de un plazo de treinta días naturales, contados a partir de que el recurrente tuvo conocimiento de la propia Recomendación. El citado Organismo local deberá enviar el recurso ante la Comisión Nacional dentro de los quince días siguientes, y deberá contener una descripción concreta de los hechos y razonamientos en que se apoya, así como las pruebas documentales que se consideren necesarias.

Sólo quienes hayan sido quejosos en un expediente integrado por un Organismo Estatal de Derechos Humanos, estarán legitimados para interponer los recursos de Impugnación, tanto contra las Recomendaciones de dichos Organismos como contra la insuficiencia de las autoridades locales en el cumplimiento de ellas.

Una vez admitido el recurso, se correrá traslado del mismo a la autoridad u Organismo Estatal contra el cual se hubiese interpuesto, según sea el caso, a fin de que en un plazo máximo de diez días naturales remita un informe con las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta. Si dicho informe no se presenta oportunamente, en relación con el trámite del recurso, se presumirán ciertos los hechos señalados en el recurso de impugnación, salvo prueba en contrario.

De acuerdo con la documentación respectiva, la Comisión Nacional examinará la legalidad de la Recomendación del Organismo local, o de la conducta de la autoridad sobre el cumplimiento de la que se le hubiese formulado. Excepcionalmente y sólo cuando se considere que es preciso un periodo probatorio, se recibirán las pruebas ofrecidas por los interesados o por los representantes oficiales de dichos Organismos.

Una vez agotada la tramitación, la Comisión Nacional deberá resolver el recurso de impugnación en un plazo no mayor de sesenta días hábiles, en el cual deberá pronunciarse por la confirmación de la resolución definitiva del Organismo local de Derechos Humanos, la modificación de la propia Recomendación, caso en el cual formulará, a su vez, una Recomendación al Organismo local; la declaración de suficiencia en el cumplimiento de la Recomendación formulada por el Organismo Estatal respectivo; o la declaración de insuficiencia en el cumplimiento de la Recomendación del Organismo Estatal por parte de la autoridad local a la cual se dirigió, supuesto en el que la Comisión Nacional formulará una Recomendación dirigida a dicha autoridad, la que deberá informar sobre su aceptación y cumplimiento.

Las autoridades y servidores públicos de carácter federal, involucrados en asuntos de la competencia de la Comisión, o que por razón de sus funciones o actividades puedan proporcionar información pertinente, deberán cumplir en sus términos con las peticiones de la Comisión en tal sentido.

Las autoridades o servidores públicos a los que se les solicite información o documentación que se estime con carácter reservado, lo comunicarán a la Comisión Nacional y expresarán las razones para considerarla así. En ese supuesto, los Visitadores Generales de la Comisión Nacional tendrán la facultad de hacer la calificación definitiva sobre la reserva, y solicitar que se les proporcione la información o documentación, que se manejará en la más estricta confidencialidad.

Las autoridades y servidores públicos, federales, locales y municipales, colaborarán dentro del ámbito de su competencia, con la Comisión Nacional de

Derechos Humanos. Sin perjuicio de las atribuciones legales que correspondan a los Organismos Estatales de protección de los Derechos Humanos, la Comisión podrá celebrar convenios o acuerdos con dichas autoridades y servidores públicos para que puedan actuar como receptores de quejas y denuncias de competencia federal, las que remitirán a la Comisión Nacional por los medios más expeditos.

Las autoridades y los servidores públicos serán responsables penal y administrativamente por los actos u omisiones en que incurran durante y con motivo de la tramitación de quejas e inconformidades ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

La Comisión Nacional podrá rendir un informe especial cuando persistan actitudes u omisiones que impliquen conductas evasivas o de entorpecimiento por parte de las autoridades y servidores públicos que deban intervenir o colaborar en sus investigaciones. Asimismo, denunciará ante los órganos competentes los delitos o faltas que éstos hubiesen cometido, independientemente de dichas conductas y actitudes.

Respecto a los particulares que durante los procedimientos de la Comisión Nacional incurran en faltas o en delitos, la misma lo hará del conocimiento de las autoridades competentes para que sean sancionados de acuerdo con las leyes de la materia.

La Comisión Nacional deberá poner en conocimiento de las autoridades superiores competentes, los actos u omisiones en que incurran autoridades y servidores públicos durante y con motivo de las investigaciones que realiza dicha Comisión, para efectos de la aplicación de las sanciones administrativas que deban imponerse. La autoridad superior deberá informar a la Comisión Nacional sobre las medidas o sanciones disciplinarias impuestas.

El último Título de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos determina que la Comisión contará con patrimonio propio y que el Gobierno Federal deberá proporcionarle los recursos materiales y financieros para su debido funcionamiento. Asimismo, establece que tendrá la facultad de elaborar su anteproyecto de presupuesto anual de egresos, el cual remitirá directamente al Secretario de Estado competente, para el trámite correspondiente.

### III. Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Este Reglamento regula el procedimiento ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos que incluye la presentación, calificación, transmisión, posible conciliación y/o conclusión de la queja, así como la elaboración de la Recomendación o documento de no responsabilidad, producto de la investigación.

El Título I, capítulo único establece en sus Disposiciones Generales que la Comisión Nacional es también un órgano de la sociedad y defensor de ésta y regula su estructura, facultades y funcionamiento como Organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objeto esencial es la protección, la observancia, la promoción, el estudio y la divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano y en los instrumentos jurídicos internacionales que México ha ratificado.

En el marco del procedimiento dispuesto por este Reglamento, destacan los siguientes puntos:

En el desempeño de sus funciones y en el ejercicio de su autonomía, la Comisión Nacional no recibirá instrucciones o indicaciones de autoridad o servidor público alguno. Sus Recomendaciones y documentos de no responsabilidad sólo estarán basados en las evidencias que de manera fehaciente consten en los respectivos expedientes.

Para los efectos del desarrollo de las funciones de la Comisión Nacional, se entiende que los Derechos Humanos son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano. En su aspecto positivo, son los que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que se recogen en los pactos, los convenios y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México.

Los Organismos Estatales o locales de protección de los Derechos Humanos a que se refiere el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se enuncian en el Reglamento como Comisiones Estatales de Derechos Humanos, independientemente de la denominación específica que cada legislatura local, el Distrito Federal y el Congreso de la Unión den a cada una de ellas.

Los procedimientos que se sigan ante la Comisión Nacional deberán ser breves y sencillos. Para ello se evitarán los formalismos, excepto los ordenados en la Ley y en su Reglamento; se procurará que la comunicación con los quejosos y con las autoridades sea inmediata, a efecto de allegarse los elementos suficientes para determinar su competencia y proceder en consecuencia. Asimismo, durante la tramitación de los expedientes de queja, se buscará que a la brevedad posible se realice la investigación a que haya lugar, evitando actuaciones no indispensables.

Todas las actuaciones de la Comisión Nacional serán gratuitas y las investigaciones que realice su personal se verificarán dentro de la más absoluta reserva. Lo anterior, sin perjuicio de las consideraciones que en casos concretos se puedan formular a través de las Recomendaciones, las declaraciones y los informes anuales o especiales.

Los servidores públicos que laboren en la Comisión Nacional de Derechos Humanos no estarán obligados a rendir testimonio cuando dicha prueba haya sido ofrecida en procesos civiles, penales o administrativos y el testimonio se encuentre relacionado con su intervención en el tratamiento de las quejas radicadas en la Comisión Nacional.

El personal de la Comisión Nacional prestará sus servicios bajo los principios y los propósitos de dicho Organismo. En consecuencia, deberá procurar en toda circunstancia la protección de los Derechos Humanos de los quejosos; participar en las acciones de promoción de los Derechos Humanos, y elevar al conocimiento y resolución de los superiores jerárquicos toda iniciativa que contribuya a la mejor realización de las finalidades de la institución.

La Comisión Nacional contará con un órgano oficial de difusión que se denominará "Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos" y su periodicidad será mensual. En ella se publicarán las Recomendaciones o sus síntesis, documentos de no responsabilidad, informes especiales y materiales varios que, por su importancia, merezcan darse a conocer.

El Título II "Funciones de la Comisión" integrado por dos capítulos establece que las funciones y atribuciones de la Comisión Nacional son las que se establecen en el artículo 6o. de su Ley, y que para efectos de conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los Derechos Humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, en los términos de lo dispuesto por los artículos 3o. y 6º de la misma ley, tendrá competencia en todo el territorio nacional.

Se entiende por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal, los que provengan de instituciones, dependencias u Organismos tanto de la administración pública federal centralizada como paraestatal y, en el caso de estos últimos, cuando aparezcan en el Registro Público respectivo que lleva al efecto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en tanto que tales actos u omisiones puedan considerarse como de autoridad; por "ilícitos", a las conductas que puedan tipificarse como delitos y las faltas o las infracciones administrativas; y por resoluciones de carácter jurisdiccional a las sentencias o los laudos definitivos que concluyan la instancia, a las sentencias interlocutorias que se emitan durante el proceso, a los autos y acuerdos dictados por el Juez o por el personal del juzgado o tribunal para cuya expedición se haya realizado una valoración y determinación jurídica o legal. En materia administrativa, a los análogos a los señalados anteriormente.

Todos los demás actos u omisiones procedimentales de los poderes judiciales serán considerados con el carácter de administrativos y, en consecuencia, susceptibles de ser reclamados ante las Comisiones Estatales de Derechos Humanos vía queja o ante la Comisión Nacional cuando medie el recurso correspondiente.

Las quejas por presuntas violaciones a los Derechos Humanos por parte de la Procuraduría Agraria, la Procuraduría Federal del Consumidor y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente quedarán dentro de la competencia de la Comisión Nacional, cuando sus actos u omisiones puedan ser reputados como de autoridad.

Se entiende por conflictos laborales, a los suscitados entre un patrón o varios y uno o más trabajadores, incluso cuando el patrón sea una autoridad o dependencia federal, estatal o municipal.

Cuando la Comisión Nacional reciba una queja por presuntas violaciones a Derechos Humanos, cometidas por una autoridad o servidor público del Poder Judicial de la Federación, acusará recibo de la misma al quejoso, pero no admitirá la instancia, debiendo enviar de inmediato el escrito de queja a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Comisión Nacional notificará al quejoso acerca de la remisión de su queja, a efecto de que éste pueda darle el seguimiento que corresponda.

Si en una queja estuvieren involucrados tanto servidores públicos o autoridades federales, como miembros del Poder Judicial Federal, la Comisión Nacional hará el desglose correspondiente y turnará lo relativo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos del párrafo anterior. A la vez, radicará el expediente y admitirá la instancia por lo que se refiere a la autoridad o servidor público federal de carácter administrativo.

Cuando la Comisión Nacional reciba una queja por presuntas violaciones a los Derechos Humanos en materia agraria, que sea de la competencia de la Procuraduría Agraria, la turnará de inmediato a dicha Procuraduría notificando de esta remisión al quejoso. En este caso no se admitirá la instancia, y se acusará recibo al quejoso, para que éste de el seguimiento que corresponda.

La Comisión Nacional, respecto de los actos u omisiones de los tribunales agrarios, tanto del colegiado como de los unitarios, tendrá competencia para intervenir sólo respecto de asuntos administrativos y, por ningún motivo, en los de carácter jurisdiccional.

Cuando la Comisión Nacional reciba una queja en materia ecológica, la remitirá sin demora a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, para que se le otorgue el tratamiento que corresponda. Y sólo tendrá competencia para conocer en segunda instancia de quejas en materia ecológica en los casos en que se trate de quejas por deficiencias, errores u omisiones en los que hubiera podido incurrir la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el tratamiento de un problema o por el contenido de su Recomendación; o en que el quejoso haya planteado originalmente el problema ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y ésta haya pronunciado una Recomendación que no haya sido cumplida debidamente por la autoridad a la que fue dirigida.

Quando en casos extraordinarios la Comisión Nacional determine como indispensable la práctica de una investigación que no sea de carácter exclusivamente jurídico, solicitará el auxilio de organismos técnicos especializados.

Quando la Comisión Nacional reciba un escrito de queja que resulte de la competencia de una Comisión Estatal de Derechos Humanos, enviará al quejoso el correspondiente acuse de recibo y, sin admitir la instancia, la turnará a la Comisión Estatal respectiva, notificando de ello al quejoso a fin de que éste dé a su queja el seguimiento que corresponda.

Quando en un mismo hecho o circunstancia estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación como de las Entidades Federativas o Municipios, la competencia se surtirá en favor de la Comisión Nacional. En este supuesto, la Comisión Nacional enviará a la respectiva Comisión Estatal una notificación sobre la admisión de la instancia de la queja de mérito, con el fin de que esta última no radique la misma queja en su aspecto local o municipal.

Quando se presenten ante la Comisión Nacional quejas por violaciones a los Derechos Humanos de comunidades indígenas que evidencien patrones sistemáticos de transgresión de sus Derechos, la Comisión Nacional conocerá de dichas quejas y, con independencia de la forma de solución de cada expediente, podrá expedir un pronunciamiento general sobre el problema planteado.

Los órganos que integran la Comisión Nacional son la Presidencia, el Consejo, las Visitadurías Generales y la Secretaría Ejecutiva y la Secretaría Técnica del Consejo.

La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional a cargo de un Presidente, a quien corresponde realizar las funciones directivas del Organismo del cual es su representante legal.

Las Visitadurías Generales y la Secretaría Ejecutiva son órganos auxiliares de la Presidencia de la Comisión Nacional y realizarán sus funciones en los términos de la Ley y de acuerdo con las instrucciones que al efecto gire la propia Presidencia de la Comisión.

La Secretaría Técnica del Consejo también auxiliará a la Presidencia de la Comisión en los términos de su Reglamento.

Durante las ausencias temporales del Presidente de la Comisión Nacional, sus funciones y su representación legal serán cubiertas por el Primer Visitador General y, si él también se encontrara ausente, lo será por el Segundo Visitador General o, en su caso, el Tercero.

Para el despacho de los asuntos que directamente corresponden a la Presidencia de la Comisión Nacional, ésta contará con el apoyo de una Dirección General de Quejas y Orientación, una Dirección General de Administración, una Dirección General de Comunicación Social, una Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones, una Contraloría Interna y las demás que se establezcan en los correspondientes acuerdos administrativos.

El Presidente de la Comisión Nacional contará con el apoyo de la Secretaría Particular y de la Coordinación de asesores.

Con las excepciones establecidas en la Ley y en su Reglamento, corresponde al Presidente de la Comisión Nacional nombrar y remover libre y discrecionalmente a todo el personal del Organismo.

Entre las funciones de la Dirección General de Quejas y Orientación se encuentran las de recibir y registrar las quejas por presuntas violaciones a Derechos Humanos que se presenten directamente o por cualquier otro medio en las oficinas de la Comisión Nacional, despachar toda la correspondencia concerniente a la atención de las quejas, realizar las labores de orientación al público, operar y administrar el banco de datos en el que se registren todas las acciones llevadas a cabo, y presentar al Presidente de la Comisión Nacional los informes periódicos y los proyectos anuales sobre el avance en la tramitación de las quejas, entre otras.

Para el cumplimiento de sus funciones la Dirección General de Quejas y Orientación, contará con una Dirección de Área de Quejas y Orientación, una Coordinación de Procedimientos Internos, una Coordinación de Archivo y Correspondencia, una Coordinación de Informática, una Oficina de Partes, y las demás que al efecto establezca el Presidente de la Comisión Nacional, previa aprobación del Consejo.

La Dirección General de Administración tendrá como principales funciones el atender las necesidades administrativas de las unidades de la Comisión Nacional; establecer, con la aprobación del Presidente de la Comisión Nacional, las políticas, normas, criterios, sistemas y procedimientos para la administración de los recursos humanos, financieros y materiales del Organismo y la prestación de servicios generales de apoyo, entre otras.

Para el cumplimiento de sus funciones, la Dirección General de Administración contará con una Dirección Operativa y una Dirección de Cómputo.

La Dirección General de Comunicación Social tendrá como funciones el auxiliar al titular de la Comisión Nacional en la conducción de las políticas de comunicación social y divulgación del Organismo, y mantener un contacto permanente con los representantes de los medios de comunicación social, con el fin de tenerlos informados sobre las acciones que la Comisión Nacional pretenda difundir, entre otras.

Para el cumplimiento de sus funciones, la Dirección General de Comunicación Social contará con una Dirección de Información y una Dirección de Programas de Divulgación.

La Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones tendrá a su cargo el registró de las Recomendaciones, los informes respecto a la aceptación de las Recomendaciones y los concernientes a los avances que se den en su cumplimiento; así como solicitar informes adicionales a las autoridades a quienes se dirigió una Recomendación, a fin de que precisen datos o aporten otros elementos para poder evaluar el grado de cumplimiento, entre otras funciones.

La Contraloría Interna estará a cargo de observar y vigilar el cumplimiento por parte de los órganos y estructura administrativa de la Comisión Nacional, de las normas de control, fiscalización y evaluación; supervisar el cumplimiento de los lineamientos generales y sistemas y procedimientos administrativos por parte de las dependencias de la Comisión Nacional; vigilar que las erogaciones del Organismo se ajusten a los presupuestos autorizados; así como, instrumentar las normas complementarias en materia de Control y realizar las auditorías o revisiones que se requieran.

El Consejo tendrá competencia para establecer los lineamientos, sus generales de actuación y los programas anuales de trabajo del Organismo.

El Presidente de la Comisión Nacional lo será también del Consejo. Los cargos de los demás miembros del Consejo serán honorarios; a excepción, de su Presidente.

El nombramiento de los miembros del Consejo, los requisitos para su designación, las formas de sustituirlos y el régimen legal que les es aplicable, se encuentran establecidos en los artículos 17 y 18 de la Ley.

Cuando se requiera de la interpretación de cualquier disposición de su Reglamento o de aspectos que éste no prevea, el Presidente de la Comisión Nacional lo someterá a la consideración del Consejo para que éste dicte el acuerdo respectivo.

Los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional que apruebe el Consejo, y que no estén previstos en este Reglamento, se establecerán mediante declaraciones, acuerdos o tesis, que serán publicados en la *Gaceta* de la Comisión Nacional.

Las sesiones ordinarias del Consejo se celebrarán cuando menos una vez al mes de acuerdo con el calendario que señale el propio Consejo; su Presidente podrá convocar a Sesiones Extraordinarias, o mediante la solicitud de tres de sus miembros, cuando estimen que haya razones de importancia para ello.

De cada una de las sesiones se levantará una acta general en la que se asiente una síntesis de las intervenciones de cada consejero y de los funcionarios administrativos que a ellas asistan. Igualmente, se transcribirán los acuerdos o tesis que hayan sido aprobados; ésta serán aprobadas por el Consejo en la sesión ordinaria inmediatamente posterior.

Para la realización de las sesiones ordinarias o extraordinarias, el Secretario Técnico del Consejo enviará a los consejeros el citatorio y el orden del día previsto para la sesión, así como todos los materiales que por su naturaleza deban ser estudiados por los consejeros antes de llevar a cabo la misma.

Se requerirá como quórum para llevar a cabo la sesión del Consejo, la asistencia de cuando menos la mitad de sus miembros y se dará inicio transcurrida media hora de la fijada con los miembros presentes. Las decisiones del Consejo se tomarán por la mayoría de votos de los miembros presentes.

Durante el desarrollo de las sesiones ordinarias del Consejo, los Visitadores Generales informarán en términos numéricos, sobre las quejas recibidas en el mes correspondiente; los expedientes que fueron concluidos y sus causas; las Recomendaciones y los documentos de no responsabilidad expedidos; las personas atendidas para efectos de orientación y cualquier otro aspecto que resulte importante a juicio de los consejeros.

El Consejo de la Comisión Nacional contará con un Secretario Técnico que será designado por la Comisión correspondiente de la Cámara de Senadores, previa auscultación a los sectores sociales. El Secretario Técnico acordará directamente con el Presidente de la Comisión Nacional y entre las funciones a desempeñar estarán las de proponer el proyecto de acta de las sesiones ordinarias y extraordinarias que el Consejo celebre; remitir oportunamente a los consejeros los citatorios, órdenes del día y material indispensable para realizar las sesiones ordinarias y extraordinarias; y brindar a los consejeros el apoyo necesario para el mejor cumplimiento de sus responsabilidades, entre otras.

Para el cumplimiento de sus funciones, la Secretaría Técnica contará con las Direcciones de Capacitación y de Publicaciones; así como del personal profesional, técnico y administrativo necesario.

De acuerdo con el Capítulo IV, la Comisión Nacional de Derechos Humanos contará con tres Visitadurías Generales bajo el cargo, cada una, de un titular que será designado y removido de manera libre por el Presidente de la Comisión Nacional

Las funciones de las Visitadurías Generales serán designadas como Primera Visitaduría General, Segunda Visitaduría General y Tercera Visitaduría General. La Primera y la Segunda Visitadurías Generales conocerán de quejas por presuntas violaciones a Derechos Humanos de cualquier naturaleza jurídica, con excepción de las que se refieran a asuntos penitenciarios o cometidas dentro de

los centros de reclusión, de las que conocerá, exclusivamente, la Tercera Visitaduría General.

Con independencia del desarrollo del Programa de Quejas, la Primera y la Segunda Visitadurías Generales tendrán a su cargo los Programas Especiales que, de acuerdo con el plan anual de labores, les asigne el Presidente de la Comisión Nacional.

La Tercera Visitaduría General para Asuntos Penitenciarios supervisará los Derechos Humanos en los centros de reclusión del país, tanto de adultos como de menores, sin necesidad de que medie queja alguna. Asimismo, formulará los estudios y las propuestas tendentes al mejoramiento del sistema penitenciario nacional.

La Primera y la Segunda Visitadurías Generales contarán, cada una de ellas, con: una Dirección General; tres Direcciones de Área; una Coordinación de Procedimientos Internos; coordinaciones de Programas Especiales; Visitadores adjuntos, y el personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

La Tercera Visitaduría General para Asuntos Penitenciarios contará con: una Dirección General; una Dirección de Área; una Coordinación de Procedimientos Internos; visitadores adjuntos; y el personal profesional, técnico y administrativo necesario.

El Presidente de la Comisión Nacional podrá delegar en uno o más de los Visitadores Generales la facultad de presentar denuncias penales cuando ello fuere necesario.

Tendrán el carácter de visitadores adjuntos los miembros del personal profesional que laboren en las Visitadurías Generales, que reciban el nombramiento específico como tales, encargados de la integración de los expedientes de queja y de su consecuente investigación, incluidos los peritos en medicina, medicina forense, criminología y otros que resulten necesarios para el trabajo de la Comisión Nacional.

Los Directores Generales, los de Área, los Coordinadores de Programas Especiales y de Procedimientos Internos adscritos a las Visitadurías Generales, así como el Director General de Quejas y Orientación, serán considerados como visitadores adjuntos para los efectos del artículo 16 de la Ley y, consecuentemente, en sus actuaciones tendrán fe pública.

Para ser visitador adjunto se requiere tener un título profesional legalmente expedido; ser ciudadano mexicano; ser mayor de 21 años de edad, y tener la experiencia necesaria, a juicio de los Visitadores Generales, para el desempeño de las funciones correspondientes, y ser designados por el Presidente de la Comisión Nacional a propuesta de los Visitadores Generales.

Las Direcciones Generales de Visitaduría serán auxiliares del Visitador General, actuarán bajo su estricta supervisión y entre sus funciones estarán las de suscribir, por acuerdo del Visitador General correspondiente, las solicitudes de Información que se formulen a las distintas autoridades o servidores públicos; así como los escritos dirigidos a los quejosos y agraviados, con el fin de que precisen o amplíen las quejas, aporten documentos necesarios o presenten pruebas; y revisar los acuerdos de calificación que realicen los visitadores adjuntos; y suscribir, por instrucciones del Visitador General, los acuerdos de admisión de la instancia, entre otras.

Los Directores de Área de las Visitadurías Generales serán los responsables inmediatos de dirigir a los equipos de investigación.

El Secretario Ejecutivo será designado de manera libre por el Presidente de la Comisión Nacional, y para la realización de sus funciones y despacho de los asuntos que le corresponden, contará con una Dirección General, dos Direcciones de Área, y el personal técnico, profesional y administrativo que le sea asignado.

Las Visitadurías Generales podrán solicitar el auxilio de la Secretaría Ejecutiva cuando quienes hayan presentado una queja ante la Comisión Nacional radiquen fuera del país y resulte necesario la práctica de diligencias o el requerimiento de informes.

Las consultas que la Secretaría de Relaciones Exteriores formule a la Comisión Nacional sobre el estado de una queja determinada o comunicaciones que se reciban del extranjero, serán contestadas por la Secretaría Ejecutiva.

Los estudios legislativos y las propuestas de esa naturaleza realizados por la Secretaría Ejecutiva, sólo se harán en aquellas materias de la exclusiva competencia de la Comisión Nacional.

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 parte del funcionario de la Comisión Nacional que la reciba.

Se considerará anónima una queja que no esté firmada, no contenga huella digital o no cuente con los datos de identificación del quejoso. En este caso, el quejoso deberá ratificar la queja dentro de los tres días siguientes a su presentación, contados a partir del momento en que el quejoso reciba la comunicación de la

Comisión Nacional de que debe subsanar la omisión. 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, 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 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. Igualmente procederá la acumulación de quejas en los casos en que sea estrictamente necesaria para no dividir la investigación correspondiente.

Las organizaciones no gubernamentales constituidas podrán acudir ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos para denunciar las violaciones de Derechos Humanos respecto de personas que por sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales, no tengan la capacidad efectiva de presentar quejas de manera directa; así como en el caso de las violaciones a los Derechos Humanos en los centros de reclusión de adultos y de menores.

La excepción a que se refiere el artículo 26 de la Ley para la presentación de la queja, procederá mediante resolución razonada del Visitador General cuando se trate de infracción grave a los derechos fundamentales de la persona a la libertad y a la vida, así como a la integridad física y psíquica; y violaciones de esa humanidad.

La Comisión Nacional podrá radicar de oficio quejas por presuntas violaciones a Derechos Humanos. Para lo que será indispensable que así lo acuerde el Presidente de la Comisión por sí o a propuesta de los Visitadores Generales.

La queja radicada de oficio seguirá el mismo trámite que las quejas radicadas a petición de los particulares.

En el supuesto caso de que los quejosos o denunciantes no puedan identificar a las autoridades o servidores públicos, se intentará realizar por la Comisión Nacional durante el curso de la investigación de la queja con aquellos medios que las autoridades deberán poner a su disposición y con la participación que al quejoso le corresponda.

Para los efectos de la presentación de la queja, ésta requerirá por escrito al quejoso para que la aclare la queja. Si el quejoso no contesta dentro de los 30

is naturales siguientes a la fecha del acuse de recibo del segundo querimiento, se enviará la queja sin más trámite al archivo por falta de interés l propio quejoso.

correspondencia que los internos de cualquier centro de reclusión envíen a la misión Nacional no podrá ser objeto de censura de ningún tipo y deberá ser nitida sin demora por los encargados del centro respectivo. Asimismo, no drán ser objeto de escucha o interferencia las conversaciones que se tablezcan entre funcionarios de la Comisión Nacional y los internos de algún ntro de reclusión, ya sea de adultos o de menores.

) se admitirán quejas notoriamente improcedentes o infundadas, esto es, uéllas en las que se advierta mala fe, carencia de fundamento o inexistencia de atensión, lo cual se notificará al quejoso. En estos casos no habrá lugar a ertura de expediente. Tampoco se radicarán como quejas aquellos escritos que vayan dirigidos a la Comisión Nacional, en los que no se pida de manera presa la intervención de este Organismo.

1a vez que el escrito de queja haya sido recibido, registrado, asignado número ) expediente y se haya acusado recibo de la queja por la Dirección General de ejas y Orientación, ésta lo tomará de inmediato a la Visitaduría General rrespondiente para los efectos de su calificación.

1a vez recibido el expediente de queja en la Visitaduría General correspondiente, Coordinación de Procedimientos Internos lo asignará a uno de los visitadores l juntos, el que, en un plazo máximo de tres días hábiles, hará saber al Director eneral de Visitaduría la propuesta de calificación que proceda.

correspondiente Director General de Visitaduría suscribirá el acuerdo de iflicación, que podrá ser presunta violación a Derechos Humanos; incompetencia de la Comisión Nacional para conocer de la queja; incompetencia ) la Comisión Nacional con la necesidad de realizar orientación jurídica; o uerdo de calificación pendiente, cuando la queja no reúna los requisitos legales reglamentarios, o ésta sea confusa.

uando la queja haya sido calificada como presuntamente violatoria de Derechos umanos, el Director General de la Visitaduría a la que le haya correspondido )ocer de la queja, enviará al quejoso un acuerdo de admisión de la instancia, en que se le informará sobre el resultado de la calificación, el nombre del visitador l junto encargado del expediente y su teléfono, para que mantenga comunicación n dicho visitador adjunto durante la tramitación del expediente.

uando la queja haya sido calificada como de incompetencia de la Comisión onacional, el Visitador General enviará al quejoso el acuerdo respectivo en el que e señalará la causa de incompetencia y sus fundamentos constitucionales, gales y reglamentarios, de suerte tal que el quejoso tenga absoluta claridad bre esa determinación.

Quando 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 le pedirá que éste sea recibido para la atención de su problema y se lo solicitará un breve informe sobre el resultado de sus gestiones, mismo que se anexará al expediente respectivo.

Quando la queja haya sido determinada como pendiente de calificación, por no reunir los requisitos legales o reglamentarios o porque ésta sea imprecisa o ambigua, 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 hará 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 concordancia con lo establecido en el Capítulo III, denominado De la Tramitación de la Queja, corresponderá exclusivamente al Presidente de la Comisión Nacional o a los Visitadores Generales la determinación de urgencia de un asunto que amerite reducir el plazo máximo de quince días concedido a una autoridad para que rinda su informe. En el correspondiente oficio de solicitud de información se razonarán someramente los motivos de urgencia.

En los casos de urgencia, independientemente del oficio de solicitud de información, el Presidente de la Comisión Nacional o los Visitadores Generales o adjuntos y los funcionarios de las Visitadurías deberán establecer de inmediato la comunicación telefónica con la autoridad señalada como responsable o con su superior jerárquico, para conocer la gravedad del problema y, en su caso, solicitar las medidas necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas.

En todos los casos en que algún funcionario de la Comisión Nacional entable comunicación telefónica con cualquier autoridad respecto de una queja, se deberá levantar acta circunstanciada, la cual se integrará al expediente respectivo.

Toda la documentación que remita la autoridad judicial, deberá estar certificada y debidamente foliada.

La respuesta de la autoridad se podrá hacer del conocimiento del quejoso en aquellos casos en que exista una contradicción evidente en lo manifestado por el propio quejoso y la información de la autoridad; en que la autoridad pida al quejoso se presente para resarcirle la presunta violación y en todos los demás en

que a juicio del Visitador General o visitador adjunto se haga necesario que el quejoso conozca el contenido de la respuesta de la autoridad.

En los casos anteriores se concederá al quejoso un plazo máximo de 30 días contados a partir del acuse de recibo, para que manifieste lo que a su derecho convenga. De no hacerlo en el plazo fijado, se ordenará el envío del expediente al archivo, siempre y cuando resulte evidente que la autoridad se ha conducido con verdad.

En los casos en que un quejoso solicite expresamente la reapertura de un expediente o que se reciba información o documentación posterior al envío de un expediente al archivo, el visitador adjunto analizará el asunto en particular y presentará un acuerdo razonado al Visitador General para reabrir o para negar la reapertura del expediente.

La Comisión Nacional no estará obligada a entregar ninguna de las constancias que obran en los expedientes de queja, Tampoco estará obligada a entregar ninguna de sus pruebas a la autoridad a la cual dirigió una Recomendación o a algún particular. Sin embargo, los Visitadores Generales, previo acuerdo con el Presidente de la Comisión Nacional, podrán determinar discrecionalmente si se accede a la solicitud respectiva.

Para los efectos del artículo 50 de la Ley, la Comisión Nacional notificará a través de oficio dirigido al quejoso los resultados del expediente, con acuse de recibo.

Respecto de las Recomendaciones, no procederá recurso alguno y de recibirse escrito de inconformidad del quejoso sobre la forma de concluir el expediente o nueva documentación sobre el asunto de queja, se procederá conforme al artículo 103 del Reglamento.

El Presidente de la Comisión Nacional, los Visitadores Generales y adjuntos tendrán fe pública en el desempeño de sus funciones, es decir, tendrán la facultad de autenticar documentos preexistentes o declaraciones y hechos que tengan lugar o estén aconteciendo en presencia de dichos funcionarios, sin perjuicio del valor probatorio que en definitiva se les atribuya.

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.

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 quince 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.

Cuando una autoridad o servidor público federal deje de dar respuesta a los requerimientos de información de la Comisión Nacional en más de dos ocasiones diferentes, el caso será turnado a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a fin de que, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se instaure el procedimiento administrativo que corresponda y se impongan las sanciones que resulten aplicables.

La Comisión Nacional solicitará al superior jerárquico del funcionario moroso que le imponga una amonestación pública con copia para su expediente, de acuerdo con el procedimiento legal que corresponda.

Para el efecto de documentar debidamente las evidencias en un expediente de queja instaurado por presuntas violaciones a Derechos Humanos, la Comisión Nacional podrá solicitar la rendición y desahogar todas aquellas pruebas que resulten indispensables, con la sola condición de que éstas estén previstas como tales en el orden jurídico mexicano.

El Visitador General podrá requerir a las autoridades para que adopten medidas precautorias o cautelares ante las noticias de la violación reclamada, cuando ésta

se considere grave y sin necesidad de que estén comprobados los hechos u omisiones aducidos, constituyendo razón suficiente el que, de ser ciertos los mismos, resulte difícil o imposible la reparación del daño causado o la restitución al agraviado en el goce de sus Derechos Humanos.

Las medidas precautorias o cautelares solicitadas se notificarán a los titulares de las áreas o a quienes los sustituyan en sus funciones; y a quién se le haya solicitado, contará con un plazo máximo de tres días para notificar a la Comisión Nacional si dicha medida ha sido aceptada.

Cuando siendo ciertos los hechos, la autoridad a la que se notifique el requerimiento de la Comisión Nacional para que decrete una medida cautelar o precautoria negare los mismos o no adoptare la medida requerida, esta circunstancia se hará notar en la Recomendación que se emita una vez realizadas las investigaciones a efecto de que se hagan efectivas las responsabilidades del caso. Cuando los hechos violatorios no resulten ciertos, las medidas solicitadas quedarán sin efecto.

En el desempeño de sus funciones, los funcionarios de la Comisión Nacional estarán obligados a identificarse con la credencial que a su nombre se expida. En caso de que algún funcionario hiciera uso indebido de la credencial, será sujeto a responsabilidad administrativa y, en su caso, penal.

Cuando la 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 este supuesto, el Visitador General correspondiente 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.

La autoridad o servidor público a quien se envíe una propuesta de conciliación, dispondrá de un plazo de quince 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 se resuelva sobre la reapertura del expediente, determinándose las acciones que correspondan.

El visitador adjunto a quien corresponda el conocimiento de una queja susceptible de ser solucionada por la vía conciliatoria, dará aviso al quejoso o agraviado y

aclarará en qué consiste el procedimiento y sus ventajas; así como el avance del trámite conciliatorio hasta su total conclusión.

Cuando la autoridad o servidor público correspondiente no acepte la propuesta de conciliación formulada por la Comisión Nacional, la consecuencia inmediata será la preparación del proyecto de Recomendación que corresponda.

Durante el trámite conciliatorio, la autoridad o servidor público correspondiente podrán presentar a la Comisión Nacional las evidencias que consideren pertinentes para comprobar que en el caso particular no existen violaciones a Derechos Humanos o para oponer alguna o algunas causas de incompetencia de la propia Comisión Nacional.

De acuerdo con el Capítulo V, las Causas de Conclusión de los Expedientes de Queja podrán ser por incompetencia de la Comisión Nacional para conocer de la queja planteada; por haberse dictado la Recomendación correspondiente y quedando abierto el caso exclusivamente para los efectos del seguimiento de la misma; o por haberse enviado a la autoridad o servidor público señalado como responsable un documento de no responsabilidad; por desistimiento o falta de interés del quejoso en la continuación del procedimiento; y por haberse solucionado la queja mediante los procedimientos de conciliación o durante el trámite respectivo.

La Comisión Nacional no tendrá competencia tratándose de los asuntos jurisdiccionales, los conflictos entre particulares, los asuntos laborales, los asuntos electorales, las quejas extemporáneas, y por los asuntos de la competencia del Poder Judicial Federal; tampoco en los asuntos de la competencia de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y en los cuales no se haya ejercitado la facultad de atracción; y en aquellos los asuntos de naturaleza agraria, ecológica, y en los asuntos que vulneren su autonomía y su autoridad moral.

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, una vez que se haya realizado la notificación correspondiente tanto al quejoso como 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 la queja y solicitado los informes respectivos.

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 Comisión podrá emitir también Recomendaciones generales a las diversas autoridades del país, a fin de que se promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los Derechos Humanos. Estas Recomendaciones se elaborarán de manera similar a las particulares y se fundamentarán en los estudios realizados por la propia Comisión en cada una de las Visitadurías, previo acuerdo del Presidente. Antes de su emisión se harán del conocimiento del Consejo. Las Recomendaciones generales no requerirán aceptación por parte de las autoridades a quienes vayan dirigidas y serán publicadas también en la *Gaceta*.

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.

Una vez concluido el proyecto de Recomendación, 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 la descripción de los hechos violatorios de Derechos Humanos; la enumeración de las evidencias que demuestran la violación a Derechos Humanos; la descripción de la situación jurídica generada por la violación a Derechos Humanos y el contexto en el que los hechos se presentaron; las 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; y las Recomendaciones específicas, para efecto de reparar la violación a Derechos Humanos y sancionar a los responsables.

Asimismo una vez que la Recomendación haya sido suscrita por el Presidente, ésta se notificará de inmediato a la autoridad o servidor público a la que vaya dirigida, se dará a conocer a la opinión y se publicará en la *Gaceta* de la Comisión Nacional. 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 seis días naturales a aquél 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 término de 15 días para responder sobre la aceptación y enviar las pruebas del cumplimiento de la Recomendación.

La Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones reportará el estado de las Recomendaciones según la hipótesis que le corresponda:

- Recomendaciones no aceptadas
- Recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento total
- Recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento parcial
- Recomendaciones aceptadas, sin pruebas de cumplimiento
- Recomendaciones aceptadas con cumplimiento insatisfactorio
- Recomendaciones aceptadas, en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento
- Recomendaciones en tiempo de ser contestadas
- Recomendaciones aceptadas cuyo cumplimiento reviste características peculiares.

Una vez expedida la Recomendación, se le dará seguimiento y verificará que se cumpla en forma cabal.

Concluida la investigación y en caso de existir los elementos de convicción necesarios para demostrar la no existencia de violaciones a Derechos Humanos, o de no haberse acreditado éstos de manera fehaciente, el visitador adjunto lo hará del conocimiento de su superior inmediato a fin de que se inicie la elaboración del documento de no responsabilidad correspondiente, según se establece en el Capítulo VII "De los Documentos de No Responsabilidad".

La formulación del proyecto de documento de no responsabilidad, y su consecuente aprobación, se realizará de acuerdo con los lineamientos que para los efectos de las Recomendaciones establecen los artículos 128 al 131 del Reglamento.

Los textos de los documentos de no responsabilidad contendrán los antecedentes de los hechos que fueron alegados como violatorios de Derechos Humanos, enumeración de las evidencias que demuestran la no violación de Derechos Humanos o la inexistencia de aquéllas en las que se soporta la violación, análisis de las causas de no violación a Derechos Humanos, y conclusiones.

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 expide la Comisión Nacional 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.

De acuerdo con lo que establece el capítulo V, las inconformidades referidas en la Ley se substancian mediante los recursos de queja o de impugnación.

Procede el recurso de queja en el supuesto de omisiones en que hubiera incurrido una Comisión Estatal de Derechos Humanos durante el tratamiento de una queja presuntamente violatoria de Derechos Humanos, siempre y cuando tal omisión hubiera causado un perjuicio grave al quejoso y que pueda tener efectos sobre el resultado final de la queja; o por la manifiesta inactividad de la Comisión Estatal de Derechos Humanos en el tratamiento de una queja.

Para que la Comisión Nacional admita el recurso de queja se requiere que el recurso sea interpuesto ante la Comisión Nacional y sea suscrito por la persona o personas que tengan el carácter de quejosos o agraviados en el procedimiento instaurado por la Comisión Estatal cuya omisión o inactividad se recurre, que hayan transcurrido por lo menos seis meses desde la fecha de presentación de la queja ante la Comisión Estatal o que la Comisión Estatal, respecto del procedimiento de queja que se recurre, no haya dictado Recomendación alguna o establecido resolución definitiva sobre el mismo.

El recurso de queja deberá ser presentado por escrito y en él se indicará con precisión la omisión o actitud de la Comisión Estatal que se recurre, con indicación de los agravios que genera al quejoso.

Igualmente, el quejoso deberá acompañar al escrito de queja las pruebas documentales con que cuente para fundamentar los agravios que exponga. En casos de urgencia, el recurso de queja podrá interponerse de manera verbal. El visitador adjunto al que le corresponda conocer del recurso prevendrá al quejoso para que lo presente por escrito dentro del término de tres días naturales, así como las pruebas documentales correspondientes.

La Dirección General de Quejas y Orientación, al recibir un recurso de queja procederá a registrar la queja, asignar un número de expediente y enviar al quejoso o agraviado el acuse de recibo del escrito de queja.

La Coordinación de Procedimientos Internos de cada Visitaduría General, al recibir el escrito que contenga el recurso de queja, dará aviso de inmediato al Visitador General a fin de que éste ordene a algún visitador adjunto que realice la calificación del recurso.

La calificación del recurso podrá ser de admisión del recurso, de desechamiento del recurso o de acuerdo de pendiente, cuando se requiera de informaciones o precisiones por parte del recurrente

Una vez admitido el recurso de queja, se correrá traslado a la Comisión Estatal cuyas omisiones o inactividad se recurren, a efecto de que en un plazo no mayor de diez días hábiles rinda el informe correspondiente y envíe las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta.

Una vez que la Comisión Estatal recurrida rinda el informe, la Comisión Nacional analizará los agravios hechos valer por el recurrente. Sólo de manera excepcional y con el carácter de evidencias para mejor proveer se solicitarán y desahogarán pruebas distintas a las documentales ofrecidas por el recurrente o presentadas por la Comisión Estatal respectiva.

La facultad de atracción a que se refiere el artículo 60 de la Ley, se presentará ante la inactividad de la Comisión Estatal respectiva, o cuando la queja se hubiese presentado originalmente ante la Comisión Nacional o cuando se trate de una presunta violación que por su importancia trascienda el interés de la Entidad Federativa e incida en la opinión pública nacional y, en esos casos, siempre y cuando la naturaleza del asunto resulte de especial gravedad.

El acuerdo de atracción será firmado exclusivamente por el Presidente de la Comisión Nacional o por un Visitador General y se notificará al Presidente de la Comisión Estatal respectiva y a la autoridad local señalada como responsable.

Las resoluciones que adopte la Comisión Nacional respecto de los recursos de queja podrán ser recomendación dirigida a la Comisión Estatal correspondiente a fin de que subsane la omisión o inactividad recurrida, documento de no responsabilidad dirigido a la Comisión Estatal correspondiente, o acuerdo de atracción de la queja.

Procede el recurso de impugnación ante la Comisión Nacional en los supuestos de resoluciones definitivas tomadas por una Comisión Estatal de Derechos Humanos, cuando a juicio del quejoso la Recomendación dictada por una Comisión Estatal no intente reparar debidamente la violación denunciada, o por el deficiente o insatisfactorio cumplimiento por parte de la autoridad de una Recomendación emitida por una Comisión Estatal de Derechos Humanos.

Para que la Comisión Nacional admita el recurso de impugnación se requiere que el recurso sea interpuesto directamente ante la correspondiente Comisión Estatal de Derechos Humanos, en un plazo de 30 días naturales contados a partir de la notificación; sea suscrito por la persona o personas que hayan tenido el carácter de quejosos o agraviados en el procedimiento instaurado por la respectiva Comisión Estatal.

En caso de que el promovente presente directamente el recurso de Impugnación ante la Comisión Nacional, ésta lo remitirá mediante oficio al Organismo local, para que proceda conforme a las reglas establecidas.

La Comisión Estatal, dentro de los quince días naturales siguientes a la interposición del recurso de impugnación, deberá enviarlo a la Comisión Nacional acompañándolo del expediente del caso.

En ningún caso la Comisión Estatal podrá analizar ni rechazar un recurso de impugnación en cuanto al fondo del asunto. Tampoco podrá pedir al quejoso que aclare el contenido del escrito de promoción.

En el supuesto de una Recomendación que inicialmente se aceptó y se cumplió parcialmente, pero con el transcurso del tiempo se dejó de cumplir, al admitirse a trámite el recurso de impugnación se deberá acreditar que se trata del mismo quejoso, la misma autoridad a la que se envió la Recomendación y los mismos actos violatorios sobre los que se emitió la Recomendación.

Durante la tramitación del recurso, se verificará que por parte del quejoso no haya habido acciones u omisiones que alteren los hechos que motivaron la Recomendación.

Sin perjuicio de la responsabilidad en que hubiese incurrido la autoridad, si durante la tramitación del recurso de impugnación la autoridad acredita el cumplimiento de la Recomendación, la Comisión Nacional lo hará del conocimiento del quejoso para que manifieste lo que a su derecho convenga.

Los trámites internos a los que se sujetarán la recepción, la admisión y la investigación del recurso de impugnación, serán iguales a los que se refieren al recurso de queja.

Las resoluciones de la Comisión Nacional mediante las que se concluya de manera definitiva un expediente de queja o impugnación no admitirán recurso alguno.

De acuerdo con el sistema nacional no jurisdiccional de protección de los Derechos Humanos previsto en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Estatal a la que se dirija una resolución derivada de un recurso de queja o impugnación dentro de los 15

días hábiles siguientes a su notificación deberá informar sobre el cumplimiento que a dicha resolución haya dado.

Si la Comisión Estatal a la que se dirigió una resolución derivada de un recurso de queja o impugnación no remite las pruebas de cumplimiento dentro del plazo fijado, incurrirá en responsabilidad, en cuyo caso la Comisión Nacional podrá atraer el expediente en cuestión para la investigación y el envío a la autoridad correspondiente, según sea el caso, de la Recomendación, documento de no responsabilidad o el que corresponda.

El Presidente de la Comisión Nacional deberá enviar un informe anual de actividades al Congreso de la Unión y al Titular del Ejecutivo Federal, que también será difundido ampliamente para conocimiento de la sociedad.

Cuando la naturaleza del caso lo requiera por su importancia o gravedad, el Presidente de la Comisión Nacional podrá presentar a la opinión pública un informe especial en el que se expongan los logros obtenidos, la situación de particular gravedad que se presenta, las dificultades que para el desarrollo de las funciones de la Comisión Nacional hayan surgido, y el resultado de las investigaciones sobre situaciones de carácter general o sobre alguna cuestión que revista una especial trascendencia.

## CAPITULO IV

### LOS DERECHOS HUMANOS Y SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

#### I. La parte Dogmática de la Constitución

La parte dogmática de la Constitución trata de los derechos fundamentales del hombre, es decir, contiene las limitaciones de la actividad del Estado frente a los particulares, o sea las llamadas garantías individuales, que constituyen el respeto a los derechos del hombre, la facultad de los individuos para disfrutar de la igualdad, de la libertad, de la propiedad y de la seguridad jurídica.

Las garantías individuales están contenidas en el título primero, capítulo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus primeros 29 artículos.

Las garantías individuales se clasifican de la siguiente manera:

- Garantías de Igualdad
- Garantías de Libertad
- Garantías de Propiedad
- Garantías de Seguridad Jurídica.

La Declaración de Derechos Humanos está contenida en dos partes, la de garantías individuales y las garantías sociales.

La Constitución 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 causa y base de nuestra organización política.

El artículo 1º dispone:

*"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".*

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Algunos autores consideran que este artículo asienta la tesis positivista respecto a los Derechos Humanos. La tesis que se encuentra en el artículo primero es la misma que se halla en todo el constitucionalismo mexicano: el hombre es persona jurídica por el hecho de existir y como persona tiene una serie de derechos.

Ahora bien, el Título de este Capítulo en la Constitución de 1857 fue: "*De los derechos del hombre*" y el artículo 1º estableció:

*"El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución".*

Luego, ¿existe, en el cambio de redacción del artículo 1º y del Título del Capítulo, tesis diferente respecto a los Derechos Humanos entre los textos de 1857 y 1917? No, no existe ningún cambio de tesis, es la misma, con solo una diferencia: nuestra actual Constitución ya no expresó la fuente de las garantías que otorga, sino que omitió este aspecto. Pero es indudable que la fuente de nuestras garantías individuales es la idea de los derechos del hombre.

En el congreso constituyente se habló indistintamente de derechos del hombre y de garantías individuales. Por ejemplo, en la discusión sobre el artículo de la enseñanza, en cuatro ocasiones se hizo referencia a los derechos del hombre y en quince a las garantías individuales.<sup>63</sup>

Podemos concluir que mientras los derechos humanos son ideas generales y abstractas, las garantías individuales, que son su medida, son ideas individualizadas y concretas.

La declaración de garantías individuales que contiene la Constitución mexicana de 1917, abarca más de 80. Su clasificación se justifica únicamente por motivos didácticos. No existe ninguna garantía que correlativamente no tenga alguna obligación, y una garantía fácilmente podría ser colocada en más de un casillero de cualquier clasificación. Para mencionar cuáles son las principales garantías individuales que nuestra Constitución asienta, seguimos una clasificación, pero sólo como método.

---

<sup>63</sup> Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 1916-1917

La declaración de garantías individuales se divide en tres grandes partes: los derechos de igualdad, libertad y seguridad jurídica.<sup>64</sup>

En la Constitución de 1917, las garantías de igualdad son: goce, para todo individuo, de las garantías individuales que otorga la Constitución, prohibición de la esclavitud y prohibición de toda discriminación; derechos de los pueblos indígenas; igualdad del hombre y la mujer; prohibición de títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios; prohibición de fueros y de ser sometido a proceso aplicando leyes privativas o tribunales especiales.

Las garantías de libertad son: derecho a recibir educación pública y gratuita; derecho a decidir sobre el número y espaciamento de los hijos; libertad de trabajo o de ocupación; libertad de expresión de las ideas; libertad de imprenta; derecho de petición; libertad de asociación y de reunión; derecho a poseer armas en el domicilio para seguridad y legítimas defensa; libertad de tránsito; libertad de culto o de conciencia religiosa; libertad de libre concurrencia.

Las garantías de seguridad jurídica son: derecho de petición, es decir, la autoridad contestará por acuerdo escrito cualquier planteamiento formulado por ese medio; irretroactividad de la ley; prohibición de celebrar tratados internacionales para extraditar reos políticos; principio de autoridad competente, detención solo con orden judicial, mandamiento judicial escrito, fundado y motivado para poder ser molestado en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones; abolición de prisión por deudas de carácter puramente civil, prohibición de hacerse justicia por propia mano; prisión preventiva sólo por delitos que tengan pena corporal; garantías del auto de formal prisión; garantías del inculpado, la víctima o el ofendido en todo proceso de orden penal; facultad del ministerio público y de la policía para perseguir e investigar delitos; prohibición de penas infamantes y trascendentales; los juicios criminales no pueden tener más de tres instancias.

La declaración de garantías sociales, está contenida primordialmente en los artículos 3º, 27, y 123, que se refieren a la educación, al campo y al aspecto laboral.

Las garantías sociales protegen al hombre como integrante de un grupo social y le aseguran un mínimo educativo y económico. Estas garantías implican un hacer por parte del estado, en cambio las garantías individuales representan una abstención por parte del propio Estado.

A través de las garantías sociales se protege a los grupos sociales más débiles. Así nacieron estas garantías y en parte así subsisten, solo que actualmente se han extendido para otorgar protección en general; tal es el caso de la educación y de la seguridad social.

<sup>64</sup> Carpizo, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, pp.155-160

La idea de los derechos sociales lleva implícita la noción de a cada quien según sus posibilidades y sus necesidades, partiendo del concepto de igualdad de oportunidades.

Para reglamentar estas garantías sociales han nacido específicas ramas del derecho.

A manera de ejemplo, el artículo tercero dispone que el Estado impartirá educación que será gratuita, y que la educación primaria y la secundaria serán obligatorias. Que la enseñanza deberá desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano, promoviendo el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y la justicia; que se mantendrá ajena a cualquier doctrina religiosa; que será democrática, nacional, y deberá contribuir a la mejor convivencia humana.

Resulta ideal que al concepto de la educación se le relacione tan estrechamente con otros valores y, que además, la Constitución precise qué entiende por ellos; la democracia no es sólo una estructura jurídica y un régimen político, sino es un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

## II. Naturaleza Jurídica de las Recomendaciones Emitidas por la CNDH

Como ya lo anotamos, las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, tienen sustento legal y naturaleza jurídica en el artículo 102 Constitucional apartado B, y de manera principal y directa en el segundo párrafo de dicho apartado, que faculta a dicha Comisión para formular recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Del análisis de dicho enunciado se pueden enumerar las características primarias de la recomendación emitida por la CNDH, mismas que son las siguientes: pública, autónoma y no vinculatoria.

A la vez el artículo 46 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos abunda:

*"La recomendación será pública y autónoma, no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá y, en consecuencia, no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiesen presentado queja o denuncia".*

Por lo anterior queda demostrado que las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, no tienen efectividad práctica-jurídica, y este hecho invalida la eficacia legal de las intervenciones de la CNDH, porque realmente la recomendación es el punto de contacto de la CNDH y las

autoridades. Las recomendaciones en sí mismas se constituyen en el medio más importante de la CNDH para justificar su existencia, es decir, la recomendación es su motivo dominante y su modo de vida, tan es así que el Doctor Jorge Carpizo McGregor, para magnificar la importancia de esta figura escribió que:

*"Una recomendación es un instrumento como lo es una sentencia, para que se actualice la justicia, para que el estado de derecho se refuerce, una recomendación es una colaboración del Ombudsman con la autoridad para conseguir esos fines, contemplar esas recomendaciones en otra forma es desconocer su significado profundo y estar distante del momento histórico que vivimos".*

Si se confrontan las características formales de una recomendación con las de una norma jurídica resalta, por oposición que aquella no cumple con la verdadera naturaleza de la Ley que es la imposición de la misma y tutelada por el Poder soberano del Estado.

El conjunto de normas jurídicas crean la Ley que se caracteriza por reunir tres condiciones necesaria: ser obligatoria por mandato del poder público; tener efectos generales y establecerse en forma abstracta.

Si la recomendación es no vinculatoria, esto es, no crea una relación jurídica que a la vez crea una relación de obligación-derecho, sancionada por un poder público, advierte la imposibilidad jurídica de cumplirse obligatoriamente no genera una sanción que es el medio que coacción de que hace uso el poder público para forzar la obediencia a la regla establecida. Entonces, por lo tanto, desde este punto de vista podemos calificar a la recomendación como una declaración unilateral de voluntad

El artículo 46 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, segundo párrafo señala lo siguiente:

*"En todo caso una vez recibida la recomendación, la autoridad o servidor público de que se trate, informará dentro de quince días hábiles si acepta dicha recomendación".*

Como se observa es potestad de la autoridad supuestamente violatoria de los Derechos Humanos aceptar la recomendación emitida.

Si se tuviera que reconocer alguna cualidad a la recomendación emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en definitiva sería la de su carácter público o publicitario, terminantemente puedo afirmar que aquí sí puede esta resolución emitida, adquirir un carácter decisorio en el ánimo de la autoridad. En el título tercero de las notificaciones y los informes, el artículo 51 de la Ley de la CNDH señala que:

*"El Presidente de la Comisión Nacional deberá publicar en su totalidad o en forma resumida las recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad de la Comisión Nacional. En casos excepcionales podrá determinar si los mismos solo deban comunicarse a los interesados de acuerdo con las circunstancias de el propio caso".*

En relación con el artículo 134 del capítulo IV de las recomendaciones del reglamento de la CNDH, se abunda y complementa:

*"Una vez que la recomendación haya sido suscrita por el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ésta se notificará de inmediato a la autoridad o servidor público a la que vaya dirigida, 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, estas se podrán dar a conocer de inmediato a los medios de comunicación.

La recomendación emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es un acto de naturaleza administrativa, en virtud de que el órgano del cual emana tiene esa misma naturaleza, además es un acto administrativo porque no tiene por objeto dirimir controversia.

A manera de resumen, el órgano que emite una recomendación no es de jurisdicción sino de administración, el Presidente de la CNDH, no es un juez, no dirime una controversia, esto es, no existe litis y no hay carácter de generalidad o prevención general. El resultado es aunque parezca paradójico, un sistema tutelar de derechos no jurisdiccional, esto es no dice el derecho, solo es una resolución administrativa sin ningún efecto legal o jurídico.

Las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, llevan una estructura lógica-formal, de acuerdo con el artículo 133 del reglamento de la CNDH, estos elementos de forma que deben contener los textos de las recomendaciones son los siguientes:

- Descripción de los hechos violatorios.
- Enumeración de evidencias que demuestran la violación.
- Descripción de la situación jurídica generada por la violación.
- Observaciones, pruebas y razonamientos en los que se soporte la convicción de la violación.
- Recomendaciones específicas, que son las acciones llevadas a cabo por la autoridad para efecto de reparar la violación a los derechos humanos y sancionar a los responsables.

### III. Efectos Jurídicos de las Recomendaciones Emitidas por la CNDH.

En este punto intentaré demostrar si existe o no eficacia legal de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en los casos en que interviene, para ello es necesario dar el concepto de lo que significa la palabra "recomendación".

El Diccionario de la Real Academia Española señala que "Recomendación", es la acción y efecto de recomendar. Encargo o súplica que se hace a otro, poniendo a su cuidado una cosa. Alabanza o elogio de un sujeto para introducirse con otro. Autoridad, representación, o calidad por lo que se hace más apreciable y digna de respeto una cosa.<sup>65</sup>

El Pequeño Larousse Ilustrado da la siguiente definición, "Recomendación", es la acción de recomendar. Consejo. Instancia. Súplica que se hace para diligenciar un asunto.<sup>66</sup>

Recomendación es, entonces, el ruego o encargo que uno hace a otro a favor de un tercero. La simple recomendación no produce obligación ni fianza, porque el que recomienda no manda, a no ser que intervenga con dolo.

Guillermo Cabanellas nos ofrece la siguiente definición del término: Recomendación: "Encargo, petición, súplica, consejo. Serie de principios que carecen en su ejecución de fuerza imperativa".<sup>67</sup>

El Ministro Juventino Castro y Castro, opina: "No me pronuncio con respecto a la eficacia o ineficacia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sino, que las resoluciones finales que emite no son obligatorias".<sup>68</sup>

El doctor Sergio García Ramírez, razona que se asegura la eficacia de la función indagatoria de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en cuanto al suministro de la información, no en lo que respecta a la atención de las recomendaciones, pues de lo contrario éstas perderían su condición de tales y se convertirían en resoluciones vinculantes, lo que es propio del superior jerárquico y de la autoridad judicial.<sup>69</sup>

Por su parte el doctor Héctor Fix Zamudio, reconoce que el Ombudsman no formula resoluciones imperativas sino exclusivamente recomendaciones no obligatorias, la índole de las funciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, no se traduce en resoluciones imperativas, sino en simples recomendaciones.<sup>70</sup>

<sup>65</sup> Real Academia Española, p. 1235

<sup>66</sup> García Pelayo y Gross, Pequeño Larousse Ilustrado, p. 876

<sup>67</sup> Cabanellas Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho usual, p. 41

<sup>68</sup> Jiménez, Norma, Gobernación debe anular inseguridad, Periódico Reforma, 4 de octubre de 1996, p. 12

<sup>69</sup> García Ramírez Sergio, Proceso Penal y Derechos Humanos, p. 23

<sup>70</sup> Fix Zamudio Héctor, Algunas Reflexiones sobre el Ombudsman y el Poder Judicial en México pp. 183-213

El común denominador de las definiciones y conceptos desde los puntos de vista filológico y jurídico es uno: la recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, no es obligatoria. La pregunta obligada es ¿Cómo es posible que un acto jurídico del que se deduce el reconocimiento de un derecho o la exigencia de una obligación, a favor o en perjuicio correlativamente de un sujeto de derecho le falta precisamente esa calidad de exigencia?.

La recomendación tiene un fundamento constitucional y por lo tanto esta investida de legalidad y juridicidad, pero extraña paradoja, su efecto es moral y por lo tanto no exigible, porque aún los apologistas de Comisión Nacional de Derechos Humanos, y su función como Ombudsman insisten en la calidad moral del titular de dicha comisión, concepto que considero es peligroso por impreciso y altamente subjetivo, ¿Cómo medir esa autoridad moral?.

El licenciado Carlos Sodl Serret, puntualizó en un artículo titulado con sagacidad y con una gran carga de ironía: Derechos Humanos ¿De los maleantes?. Comenta el papel autónomo y moral de los presidentes que ha tenido la Comisión Nacional de Derechos Humanos y dudando de esas cualidades escribió:

*"El supremo hacedor de esta Nación, demostrando que puede manejar y manipular a todo aquel que perciba un sueldo que se paga con nuestros impuestos, designó para que continúen las gestiones pacificadoras, al otrora presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Jorge Madrazo Cuellar. Este no obstante que en su último informe presumió de una absoluta independencia frente a todas las autoridades, incluso la del propio Ejecutivo Federal, con enorme alegría aceptó el premio conferido y asumió continuar con lo que dejó inconcluso, Manuel Camacho Solís, es decir servir de comisionado para dialogar con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional."*<sup>71</sup>

Con excepción del actual Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, todos los Servidores Públicos que han ocupado el cargo de Ombudsman han caldo en esta falta de congruencia entre las palabras y los hechos, confróntese lo anterior con estas declaraciones del ex presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el doctor Jorge Carpizo: "un Ombudsman que no es autónomo, realmente no es un Ombudsman. La autonomía es un requisito sine qua non para su buen funcionamiento"<sup>72</sup> y después de estas declaraciones ocupó con gran alegría el cargo de Procurador General de la República. Entonces sí se deja la impresión de que la Comisión es una dependencia más directamente ligada al Poder Ejecutivo Federal.

<sup>71</sup> Periódico Excélsior, México, 16 de junio de 1994, p. 7

<sup>72</sup> Carpizo Jorge, op, cit, p. 51

#### IV. Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

La Organización de Estados Americanos, creada en 1948, tiene entre sus objetivos el de mantener la paz y la seguridad en el continente americano y promover la cooperación entre las naciones y el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Para asegurar que los Estados miembros cumplan con las obligaciones de protección y defensa de los derechos humanos, creó el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos conformado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Esta última, tiene la función de promover la observancia y defensa de los derechos humanos de los países miembros a través de sus comisionados.

La forma de acceder de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales al Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos, es a través de la presentación de casos individuales ante la Corte Interamericana o mediante el envío de un escrito que dé cuenta de los hechos o las situaciones violatorias, vía fax o correo electrónico, a alguna de las 5 Relatorías Especiales de la Comisión Interamericana.

Las Relatorías están encabezadas por los comisionados, quienes se encargan de temas específicos (libertad de expresión, derechos de las mujeres, niños e indígenas y relatorías para cada uno de los países miembros de la OEA) y están facultadas para recibir comunicaciones sobre violaciones a los derechos humanos del tema de su competencia y solicitar información a las autoridades de las acciones que se han tomado para atender la denuncia; realizar visita de supervisión; pronunciarse respecto de situaciones violatorias a los derechos humanos; y formular recomendaciones que los Estados deben acatar sobre los actos y situaciones violatorias que, por diversas razones, no han sido resueltas en el país.

Este mecanismo de envío de información permite un acceso más fácil al Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y que la Comisión Interamericana cuente con mayores elementos sobre la situación violatorias en los Estados y, por tanto, sus acciones y estrategias tendientes a mejorar o proteger ciertos derechos y libertades sean más eficaces.

## CONCLUSIONES

1. En el breve recorrido histórico presentado con este material podemos ratificar que el tema de los Derechos Humanos y su protección y defensa es un tema tan añejo como la dicotomía que se abre entre el poder público y el ciudadano.
2. Independientemente de la estructura social, política y económica y al margen de la época en que se lleve a cabo el análisis, es inquestionable que los derechos del gobernado frente al poder público organizado, han venido evolucionando desde etapas primarias en las que se exigía por la fuerza de los acuerdos, por la fuerza de la política y por la fuerza social el respeto a los derechos humanos, hasta épocas actuales en donde mediante sistemas por demás sofisticados se trata de conciliar la acción y la abstención del Estado para un efectivo cumplimiento de los derechos humanos.
3. Los derechos humanos en la evolución del constitucionalismo mexicano es rico en conceptos y como efectivos mecanismos de la lucha social y política. En el trabajo se redescubre una estructura por demás ordenada y efectiva de los derechos humanos en la Constitución de 1824 y se advierte su presencia aún en las constituciones centralistas.
4. La naturaleza jurídica de las recomendaciones formuladas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las Comisiones Estatales en nuestro país, se identifican como disposiciones que carecen de coercitividad para ser cumplimentadas. Frente a ello, resulta de una enorme trascendencia impulsar la autonomía, transparencia y dotar de una efectiva presencia a estos órganos ciudadanos para que en el marco del nuevo enfoque de participación social, se consoliden sus acciones y se constituyan en verdaderos frenos del poder público arbitrario, ineficiente, negligente e incongruente con el desarrollo social, económico y político integral.
5. Durante los últimos años, a partir de la reforma constitucional de 1999, la protección de los derechos humanos se ha constituido en México en un tema de moda, más allá de una estructura conceptual que nos permita incorporar por "Decreto" a una nueva estructura jurídica. Ante ello, encontramos el gran reto de emprender esfuerzos ciudadanos y gubernamentales para orientar una nueva cultura y educación en materia de derechos humanos.
6. Esta investigación deja ver el enorme esfuerzo que han realizado los teóricos de la materia para integrarse a una corriente doctrinal de los últimos años. Sin embargo, su trabajo no ha podido permear a las

estructuras sociales que impulsan el desarrollo de nuestras instituciones jurídicas.

7. Es común reconocer la evolución de la protección de los derechos humanos en mayor o menor medida, en función del desarrollo económico, social y político de los países. Desafortunadamente, en México, el tema ha sido un buen instrumento y, en ocasiones, argumento de los actores políticos para alcanzar objetivos sectoriales y no generales.
8. Estoy seguro de que los derechos humanos y su protección constitucional en México, habrán de fortalecerse en la medida en que alcancemos un mayor acceso a la justicia; una adecuada participación política; y un cambio en la concepción social de los derechos humanos.

## BIBLIOGRAFIA

- 1.- ARTEAGA NAVA, Elizor. Derecho Constitucional, Editorial Oxford, México, 2001.
- 2.- BARRERA SOLÓRZANO, Luis de la. Justicia Penal y Derechos Humanos, Editorial Porrúa, México, 1997.
- 3.- BENITEZ TREVIÑO, V. Humberto. Filosofía y Praxis de la Preocupación de Justicia, Editorial Porrúa, México 1994.
- 4.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, México, 1998.
- 5.- CALZADA PADRON, Feliciano. Derecho Constitucional. Editorial Harla, México, 2000.
- 6.- CARRILLO FLORES, Antonio. La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos, Editorial Porrúa, México, 1981.
- 7.- DELGADO MOYA, Rubén. Derechos Humanos. Diez casos de violación, Editorial Porrúa, México, 1996.
- 8.- FIX-ZAMUDIO, Héctor. Comentarios a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Editorial Porrúa, México, 1996.
- 9.- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Proceso Penal y Derechos Humanos. Editorial Porrúa, México, 1993.
- 10.- GÓMEZ ALCALÁ, Rodolfo. La Ley como Límite de los Derechos Fundamentales, Editorial Porrúa, México, 1997.
- 11.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Constitución Comentada y Concordada, Tomos I-V, Editorial Porrúa, Décimo Sexta Edición, México, 2002.
- 12.- LOZANO, José María, Estudio del Derecho Constitucional Patrio. En lo relativo a los Derechos del Hombre, Editorial Porrúa, México 1987.
- 13.- MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. El Derecho Precolonial, Editorial Porrúa, México, 1977.
- 14.- MONTIEL Y DUARTE, Isidro. Estudios sobre Garantías Individuales, Editorial Porrúa, México, 1970.
- 15.- MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1996.

16.- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional. Editorial Porrúa, México 1999.

17.- TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, México, 1990.

### **LEYES Y CODIGOS**

1.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,  
Editorial Porrúa, Edición 2002, México.

2.- LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

3.- REGLAMENTO DE LA LEY DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**