

755
2ej.



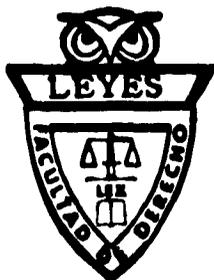
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS
HUMANOS

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A,
MARILUPE REYES RETANA TELLO



ASESOR: DR. MAXIMO CARVAJAL CONTRERAS

MEXICO, D. F.

1995

FALLA DE ORIGEN

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

OF. SCA/261/95.

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

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

La compañera MARILUPE REYES RETANA TELLO inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS" bajo la dirección del Dr. Máximo Carvajal Contreras, para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

El Doctor Carvajal Contreras en oficio de fecha 10 de agosto del presente año, me manifiesta haber aprobado y revisado respectivamente la referida tesis; por lo que con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la citada compañera.

A T E N T A M E N T E.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, Agosto 15 de 1995.


DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

FVT/elsv.

FALLA DE ORIGEN



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

DIRECCION
Of.No.DFD/216 /95

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL
P R E S E N T E.

Muy distinguido Doctor:

Me es grato por la presente, hacer de su fina atención que la alumna MARILUPE REYES RETANA TELLO, inscrita en ese Seminario a su digno --carto, ha concluido la tesis titulada "LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS" bajo la dirección del suscrito, para optar por el título de Licenciada en Derecho y considerando el trabajo, cumple con los requisitos establecidos, me permito emitir el presente oficio para los fines procedentes.

Sin otro particular, le reitero las seguridades de mi distinguida --consideración.

A T E N T A M E N T E
"Por Mi Raza Hablará El Espíritu"
Ciudad Universitaria, 10 de agosto de 1995.
El Director

Dr. Máximo Carvajal Contreras

mpt

A MIS PADRES

A MIS HERMANOS

**LA COMISIÓN NACIONAL DE
DERECHOS HUMANOS**

INTRODUCCIÓN	1
1. ASPECTOS TEÓRICOS DE LOS DERECHOS HUMANOS.....	1
1.1 Definición de Derechos Humanos.....	6
1.2 Fundamentación de los Derechos Humanos.....	13
1.2.1. El positivismo.....	14
1.2.2 El iusnaturalismo.....	16
1.3. Características de los Derechos Humanos	28
1.4 Clasificación de los Derechos Humanos.....	29
1.4.1. Primera Generación.....	30
1.4.2 Segunda Generación	31
1.4.3 Tercer Generación	32
2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO.....	36
2.1 Época colonial.....	37

2.2	Época independiente.....	43
2.2.1	Constitución de Apatzingán.....	44
2.2.2	Bases constitucionales (1822)	50
2.2.3	Constitución de 1824	53
2.2.4	Constitución de 1836 (Las Siete Leyes Constitucionales).....	55
2.2.5	Constitución de 1843	57
2.2.6	Acta de Reformas de 1847	57
2.2.7	Constitución de 1857	60
2.2.8	Constitución de 1917	62
2.3	México moderno.....	70

3.	CREACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y SU EVOLUCIÓN.....	79
3.1	Decreto que crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos (Diario Oficial de la Federación de 6 de junio de 1990).....	84
3.2	Reforma constitucional en materia de Derechos Humanos. Artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	94
3.3	Ley y Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	101

4. LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y LA SOCIEDAD MEXICANA.....	118
5. CONCLUSIONES, PERSPECTIVAS Y SUGERENCIAS.....	123
BIBLIOGRAFÍA.....	130

INTRODUCCIÓN

Con el presente trabajo se trata de analizar la evolución de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, desde su aparición hasta la fecha, así como las perspectivas de la propia institución en la lucha contra las violaciones a Derechos Humanos.

El primer capítulo es una introducción a la teoría de los Derechos Humanos, se muestra que éstos surgen como oposición a los abusos cometidos por quienes detentan el poder. Se realiza un somero análisis del concepto, fundamentación, características y clasificación de los Derechos Fundamentales.

Los Derechos Humanos han evolucionado de ser derechos individuales a concebirse como derechos con un carácter social, de ser intereses nacionales a convertirse en preocupación universal; de ser derechos otorgados por el Estado a ser derechos naturales *reconocidos* por éste.

Posteriormente, en el segundo capítulo, se trata de plasmar que la lucha por los Derechos Humanos no es ajena a México. Desde la época colonial hasta nuestros días, los Derechos Humanos se han plasmado en el pensamiento de los hombres de la historia mexicana y en las diferentes

constituciones que han regido nuestro país. Se muestra la evolución que estos derechos han tenido a través de las leyes fundamentales de México, hasta llegar a convertirse de derechos individuales a derechos sociales; siendo la Constitución mexicana de 1917 la primera en consignar este tipo de derechos.

Una vez presentados los antecedentes históricos de la lucha por los Derechos Humanos en México, se estudia la evolución de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, desde su creación como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación hasta convertirse en un organismo descentralizado establecido en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, se establece, en los siguientes capítulos, el papel que la CNDH ha tenido durante su corta existencia, su relación con la sociedad mexicana y, sobre todo, el futuro de la institución.

Es importante destacar que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, no es el único organismo público protector de los Derechos Fundamentales, el artículo 102 antes mencionado, no sólo estipula la creación de la CNDH sino que obliga a todas las legislaturas locales a crear organismos públicos protectores de los Derechos Humanos, formándose así el sistema de protección no jurisdiccional de los Derechos Humanos más grande del mundo.

En el presente trabajo, si bien se desprende que se ha avanzado mucho en la protección de los Derechos Humanos en México, también se pone de manifiesto que además de tratar las quejas que recibe la CNDH, este organismo debe pensar a futuro y en este sentido plantearse sus metas; no puede dedicar la mayoría de sus recursos a resolver las quejas, debe plantearse el cambio de actitudes en la sociedad mexicana. Si bien este es un gran trabajo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos debe planteárselo como su objetivo, para lo cual debe poner mayor énfasis en facultades que le confiere la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, tales como la divulgación, estudio, promoción y capacitación en Derechos Humanos. Así, para cumplir con este objetivo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos debe lograr la colaboración de los organismos público protectores de los Derechos Humanos, de los organismos no gubernamentales y de la sociedad, organizada o no. Por otra parte, debe lograr que tanto los gobernados como los gobernantes se asuman como sujetos de estos Derechos Fundamentales y se comprometan con su protección.

1. ASPECTOS TEÓRICOS DE LOS DERECHOS HUMANOS.

A lo largo de gran parte de la historia de la humanidad se puede observar la lucha por conseguir que el poder del Estado tenga ciertas limitaciones y reconozca determinados derechos a los gobernados. Así, en la antigüedad en Roma, Grecia y Atenas, se reconocían ciertos derechos a los ciudadanos. Esta protección poco a poco ha ido evolucionando hasta reconocer que todos los seres humanos poseen derechos inalienables que el Estado debe proteger.

Por su parte, durante la Edad Media (siglos V-XV d.C.) sólo se conocían los llamados 'derechos estamentales', es decir, se reconocían ciertos derechos a determinadas órdenes o clases. Este reconocimiento se basaba en el principio hereditario, es decir, por el nacimiento.

En esta época se encuentran los primeros documentos jurídicos en los que se recogen ciertos derechos fundamentales. Así, en España aparecen numerosas cartas, contratos o pactos que otorgaban algunas franquicias y libertades a determinadas personas en función de su pertenencia a ciertas capas o estamentos sociales, entre los que destacan:

1. Privilegio de 1122, concedido por Alfonso I a Tudela y otros treinta pueblos.
2. Privilegio de 1287, del reino de Aragón.
3. Pacto o Fuero de León, convenido entre Alfonso IX y el reino en 1188.
4. Fuero de Cuenca, otorgado por Alfonso VIII, en 1189.

Asimismo, en Inglaterra aparecen documentos importantes, tales como la Carta Magna de 21 de junio de 1215, suscrito por el rey Juan sin Tierra y los obispos y barones. Este documento es reconocido unánimemente como el primero en que el poder se subordina a la libertad.

Una vez que desapareció el poder central del feudalismo, surgieron nuevamente las monarquías de derecho divino, restaurándose el concepto de derecho absoluto del Estado. Se admitía como única limitante al poder del rey la religión: el rey no podía ordenar legítimamente lo que Dios prohíbe. Así, durante el siglo XVII se produjeron regímenes autoritarios.

Como respuesta a estos regímenes que dominaron en esta época surgieron en Inglaterra documentos como el llamado *Petition of Rights de*

7 de junio de 1628; que exigía del monarca el respeto a los estatutos y las normas del *common law*. El *Petition of Rights* que "...significó la más vigorosa protesta contra los numerosos ataques contra los derechos y libertades del pueblo inglés, así como contra todo tipo de injusticia y procedimientos arbitrarios por parte de las autoridades..."⁽¹⁾. El *Habeas Corpus Amendment Act*, de 26 de mayo de 1679 y el *Bill of Rights*, de 13 de febrero de 1689. Por lo que hace al *Habeas Corpus Amendment Act*, señalaba que en caso de una detención, la autoridad debía presentar inmediatamente ante el juez o tribunal a la persona detenida para que fuera juzgado, estableciéndose la posibilidad de la libertad bajo fianza. Por otra parte, este documento confirmó el primer recurso específico contra las detenciones preventivas injustificadas o arbitrarias.

Por otra parte, en la época de la Reforma y la Contrarreforma los grupos religiosos minoritarios reclamaron la tolerancia religiosa y la libertad de conciencia, solicitando, asimismo, la separación de la Iglesia y el Estado. Es así como a lo largo de los siglos XVII y XVIII el problema de la libertad de religión se asocia con los derechos civiles y políticos.

Si bien la lucha por estos derechos ha estado presente, no es sino hasta las declaraciones de 1776 en Estados Unidos, a raíz de su independencia y 1789 en Francia, producto de la Revolución Francesa que se empieza a hablar de derechos del hombre, inherentes a él por su propia naturaleza.

(1) Jesús Rodríguez y Rodríguez, La detención preventiva y los Derechos Humanos en derecho comparado, 1a ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1981, p. 52.

Así, la sección I de la *Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia* señala:

"Que todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes y tienen ciertos derechos innatos, de los cuales, cuando entran en estado de sociedad, no pueden, por ningún pacto, privar o desposeer a su posteridad; a saber, el goce de la vida y de la libertad, con los medios para adquirir y poseer la propiedad, y buscar y conseguir la felicidad y la seguridad."⁽²⁾

Por su parte, la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789 señala en su artículo 1º:

"Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales no pueden fundarse más que en la utilidad común."⁽³⁾

Estas dos declaraciones reconocen derechos inalienables e inherentes, basados en la libertad y la igualdad, a todos los hombres. Es a partir de estas dos declaraciones, que poco a poco las leyes fundamentales de casi todos los países han incluido una serie de derechos.

(2) Dulce María Méndez, Documentos y testimonios de cinco siglos, 1a ed., Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991, p. 19.

(3) *Ibidem*, p. 25.

Estos derechos han pasado de concebirse desde un punto eminentemente individualista a tener un carácter social. Así, es a partir de la Constitución mexicana de 1917 que se incluyen una serie de derechos que protegen a ciertos grupos sociales.

Asimismo, han pasado de ser una preocupación nacional a convertirse en una preocupación internacional. Así, en 1948 en el seno de la Organización de las Naciones Unidas y a raíz de la Segunda Guerra Mundial, se firmó la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en su artículo 1º establece:

"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos y los otros."⁽⁴⁾

Además de consignar que todos los hombres nacen con determinados derechos, esta Declaración señala que no deberá haber distinción por razones de raza, sexo, color, idioma, religión o cualquier otra circunstancia.⁽⁵⁾

(4) Ibid, p. 67.

(5) Idem.

Así como la protección de los Derechos Humanos ha ido evolucionando, también lo ha hecho la definición, clasificación y fundamentación de los mismos, dependiendo del momento histórico en que se vive. Así, la definición que se da sobre Derechos Humanos y su fundamentación, dependerán de la doctrina adoptada, pudiendo ser iusnaturalista o positivista. Por otra parte, por lo que hace a la clasificación de los derechos fundamentales, ésta depende de la evolución que éstos han tenido, su avance y el sujeto al que protegen.

1.1 Definición de Derechos Humanos.

En 1947, la UNESCO definió los Derechos Humanos como "aquellas condiciones sin las cuales, en cualquier fase histórica dada de una sociedad, los hombres no pueden dar de sí lo mejor que hay en ellos como miembros activos de la comunidad, porque se ven privados de los medios para realizarse plenamente como seres humanos"⁽⁶⁾

"Los Derechos Humanos son los que la persona tiene por su calidad humana. Pero es el Estado el que los reconoce y los plasma en la Constitución, asumiendo así la responsabilidad de respetar y hacer respetar estos derechos, a fin de que cada individuo viva mejor y se

(6) Antonio Carrillo Flores, La defensa de los derechos del hombre en la coyuntura del México de hoy, Gráfica Panamericana, México, 1971, p. 25.

realice como tal.⁽⁷⁾ Es decir, son los derechos que toda persona tiene por su naturaleza y dignidad de tal; les son inherentes. En tal virtud, el Estado deberá garantizarlos y no crearlos u otorgarlos como una concesión.

Antonio-Enrique Pérez Luño define los Derechos Humanos como el conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional⁽⁸⁾. Para Javier Muguerza, en la definición anterior "...se sobreentiende que las citadas 'exigencias' son previas al proceso de positivación de los derechos humanos y la razón por la que deben ser reconocidas jurídicamente vendría a suministrar el fundamento de los derechos en cuestión."⁽⁹⁾. Asimismo, Pérez Luño distingue los Derechos Humanos de los Derechos Fundamentales, señalando que éstos son los Derechos Humanos garantizados por el ordenamiento jurídico positivo.

"Los Derechos Humanos constituyen, desde luego, un algo radical y permanente, un algo incoercible y supremo, un algo que puede realizarse o puede frustrarse, y en caso de realizarse que puede realizarse de múltiples maneras... Pues los Derechos Humanos no son bastantes para definir por sí un modo de vida o un régimen político y social, si no se

(7) Ma. Teresa Hernández Ochoa y Dalia Fuentes Rosado, Hacia una cultura de los Derechos Humanos, 1a. ed., México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991, 108 pp., pág. 7.

(8) Antonio-Enrique Pérez Luño, "Sobre los valores fundadores de los Derechos Humanos", en Javier Muguerza y otros, El fundamento de los Derechos Humanos, 1a ed., Debate, Madrid, 1989, 346 pp.,

(9) Javier Muguerza, "La alternativa del disenso", en Javier Muguerza, El fundamento...., op. cit., p. 22.

actualizan precisamente como tales Derechos Humanos, o sea, por la libertad, en libertad y con libertad, dentro de un proceso social en que esa noción de libertad haya dejado de ser un sólo principio ideológico para fraguarse prácticamente en la acción concreta de personas que sacrifiquen a tal practicidad -tanto en sí mismos como en otros- parte de los propios intereses."⁽¹⁰⁾

Los Derechos Humanos son considerados como algo superior a la acción o interés individual y valores superiores a las conveniencias inmediatas de cada individuo. Estos derechos representan la capacidad de dignidad que el ser humano puede desarrollar mediante todo tipo de conexiones con los restantes seres. Indican el mínimo de libertades sin las cuales no podría atribuirse dignidad alguna a nadie.

Angel Sánchez de la Torre, en su libro 'Teoría y experiencia de los Derechos Humanos', señala que al hablar de dignidad humana se realiza un juicio sintético acerca de las cualidades del ser humano para poder ser estimado como le corresponde. Estas cualidades podrían resumirse en:

A) Racionalidad.- es decir, la capacidad que tiene el hombre para realizar ciertas conductas mediante una decisión deliberada. El valor del ser humano resulta de su posibilidad de conducirse racionalmente.

B) Superioridad respecto de los seres a quienes se atribuye una racionalidad inferior. Tal sería el caso de los animales.

(10) Angel Sánchez de la Torre, Teoría y experiencia de los Derechos Humanos, Gregorio del Toro, Madrid, 1968, pp. 12-13.

C) Intelectualidad.- que es la capacidad de comprensión directa de las cosas.

Los Derechos Humanos buscan el respeto a la dignidad humana en cada individuo o grupo. Son libertades fundamentales, siendo que sin ellas se reduce prácticamente a nada la dignidad efectiva de la gente y cada libertad es de algún modo fundamento de las restantes.

Pérez Luño señala que la "dignidad humana supone el valor básico fundamentador de los derechos humanos que tienden a explicitar y satisfacer las necesidades de la persona en la esfera moral"⁽¹¹⁾. En este sentido, Luis Legaz y Lacambra señala que el hombre tiene el derecho a ser reconocido como persona humana, siendo éste la base de todos los demás⁽¹²⁾. Así, estos dos autores explican los Derechos Humanos a partir de la propia naturaleza del hombre, señalando que éste es el principio de todos los derechos y que éstos le deben ser reconocidos por el simple hecho de ser persona, ser humano.

En este mismo sentido se pronuncia Germán Bidart Campos, al señalar que "El 'derecho a ser hombre' es el derecho que engloba a todos los demás en el derecho a ser reconocido y a vivir en y con la dignidad propia de la persona humana."⁽¹³⁾ En tal virtud, Bidart Campos señala que cada vez que se afirma que el hombre tiene derechos por su propia naturaleza o por el simple hecho de ser persona, se arguye que los tiene por su propia dignidad.

(11) Antonio-Enrique Pérez Luño, Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución, Tecnos, Madrid, p. 87.

(12) Cfr., Bidart Campos, Teoría general de los Derechos Humanos, 1a ed, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989, p. 87-88.

(13) Ibid., p.88

Según Gros Espiell, puede decirse que la concepción occidental de Derechos Humanos afirma que el hombre posee derechos y libertades consustanciales a su naturaleza, propios de su calidad de personas, anteriores al Estado y a toda organización política, imprescriptibles e irrenunciables. Estos derechos son atributos de la persona humana y no derivan de la calidad de ciudadano de un Estado.

Para Monique Lions los Derechos Humanos son prerrogativas inalienables, imprescriptibles e inherentes a toda la humanidad que le permitirán al individuo desarrollar su personalidad. Asimismo, señala que los Derechos Humanos son el fundamento de la libertad, la paz y la justicia⁽¹⁴⁾.

Alfonso Noriega define los Derechos Humanos como "...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"⁽¹⁵⁾.

Enrique Alvarez del Castillo señala que los Derechos Humanos son limitaciones absolutas a la acción de los gobernados y gobernantes, que imponen al Estado un *no hacer* y propiciar su libre ejercicio y

(14) Monique Lions, "Los derechos humanos en la historia y la doctrina", en Instituto de Investigaciones Jurídicas, Veinte años de evolución de los derechos humanos, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1974, p. 480.

(15) Alfonso Noriega. "La naturaleza de las garantías individuales en la Constitución de 1917", 1a ed, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1967, p. 111.

desarrollo⁽¹⁶⁾. Este autor señala que al Estado se le impone un 'no hacer', situación ésta que no es correcta, ya que existen Derechos Humanos que exigen al Estado ciertas acciones.

Antonio Carrillo Flores señala que los derechos del hombre son "...aquellos que reconoce el orden jurídico de un país determinado, dándoles normalmente un rango especial, bien sea por las normas que los definen o por los sistemas que se establecen para su salvaguardia"⁽¹⁷⁾. Pero, anterior a su positivación, el autor señala que son simples valores, señalando lo que es natural y justo.

En este sentido, todos los países han aceptado que la dignidad humana demanda que el Estado reconozca al individuo ciertos derechos y libertades fundamentales, sin los cuales no habrá paz verdadera (este es el sentido de la Carta de San Francisco de 1945).

Peces-Barba define los Derechos Humanos de la siguiente manera:

"Facultad que la norma atribuye de protección a la persona en lo referente a su vida, a su libertad, a la igualdad, a su participación política o social, o a cualquier otro aspecto fundamental que afecte a su desarrollo integral como persona, en una comunidad de hombres libres, exigiendo el respeto de los demás hombres, de los grupos sociales y del Estado, y con posibilidad de poner en marcha el aparato coactivo del Estado en caso de infracción."⁽¹⁸⁾

(16) Ibidem, p. 20.

(17) Antonio Carrillo Flores. La Constitución, la Suprema Corte de Justicia y los Derechos Humanos, 1a ed, Porrúa, México, 1981, p. 186.

(18) German Bidart Campos, op. cit., p. 233.

Según Rubén Hernández, en su libro "La tutela de los Derechos Humanos", existen dos concepciones acerca de las libertades públicas, a saber:

A) Como derechos del individuo. Esta concepción fue la dominante, según el autor, hasta 1940, más o menos. En ella el hombre individual es el único titular de los derechos llamados públicos, individuales, libertades individuales, etc.

Hernández señala que esta concepción tiene varios inconvenientes, "...en primer término da la impresión de excluir a los grupos sociales como beneficiarios de las libertades públicas... se deja por fuera al Estado, a pesar de que las libertades existan precisamente para garantizar al individuo ciertas áreas irreductibles de acción privada frente al ejercicio del poder estatal... Precisamente la esencia de las libertades públicas radica en el hecho incontrovertible de que el Estado, a pesar de ser soberano, se encuentra jurídicamente limitado en ciertas materias, a fin de garantizarle al individuo una determinada esfera de acción privada."⁽¹⁹⁾

B) Como obligaciones del Estado en favor de los particulares, es decir, son limitaciones impuestas por el propio Estado a su competencia, que permite a los particulares contar con una esfera propia de acción.

Por su parte, la Comisión Nacional de Derechos Humanos define los Derechos Humanos, en el artículo 6 de su Reglamento Interno, como

(19) Rubén Hernández y Gerardo Trejos, La tutela de los Derechos Humanos, Juricentro, Costa Rica, 1977, pp. 14-15.

"...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."⁽²⁰⁾. En este sentido, Ignacio Burgoa señala la necesidad de distinguir los Derechos Humanos o del hombre, de las garantías individuales. Los primeros son potestades inherentes al hombre por el simple hecho de serlo; en cambio, las garantías individuales son la manifestación jurídico-positiva de los anteriores, volviéndose obligatorias para el Estado.

1.2 Fundamentación de los Derechos Humanos.

La fundamentación de los Derechos Humanos busca una justificación racional de éstos. De la fundamentación depende, tanto el concepto que de Derechos Humanos se sostenga así como la fijación de cuáles son o no son considerados dentro de estos derechos.

Por lo que se refiere a la fundamentación de los Derechos Humanos, existen dos grandes teorías: La positivista y la iusnaturalista, mismas que a continuación se explicarán.

(20) Comisión Nacional de Derechos Humanos. Decreto constitucional, Ley y Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1a. reimpresión, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1993, p. 54.

1.2.1. El positivismo.

Esta teoría centra su fundamentación en el Estado, en la voluntad del poder estatal, ya que será éste quien decida qué derechos serán considerados Derechos Humanos.

Por lo que respecta a esta posición, Huxley señaló que su esencia consiste en postular la independencia del conocimiento científico de cualquier hipótesis metafísica; es decir, la exclusión de lo sobrenatural, o bien de lo que va más allá del mundo de los hechos, del mundo empírico.

Augusto Comte es el fundador del positivismo; escuela contraria a las ideas metafísicas de Savigny, Hegel, Marx; rechaza las especulaciones apriorísticas y metafísicas, y se confirma en los datos de la experiencia.

Entre las características de esta escuela, podemos señalar tres:

- A) La ciencia jurídica debe eliminar toda especulación metafísica y limitar el campo de su investigación al mundo de los hechos.
- B) Los hechos sociales crean el derecho, debiendo ajustarse el jurista a la realidad.
- C) El derecho positivo es el único derecho válido.

En relación con los Derechos Humanos, el positivismo considera que se trata de concesiones del derecho positivo, del Estado al individuo, que no implican un derecho subjetivo del gobernado.

Duguit señalaba que la afirmación de que el hombre tiene ciertos derechos por el simple hecho de serlo es gratuita, sin ningún fundamento; es una proposición estrictamente metafísica, desprovista de todo valor científico.

Kelsen, por su parte, lleva a sus más extremas consecuencias el positivismo jurídico, acentuando la supremacía del Estado y por tanto su sistema. "Para Kelsen el Derecho es un sistema gradual de normas coactivas; un 'orden coactivo externo'. Este orden recibe su unidad del hecho de que todas las múltiples normas de que se compone el sistema jurídico, pueden ser referidas a una fuente última; es la construcción lógico-dialéctica de la 'pirámide'. Efectivamente: esta fuente única que confiere unidad al orden coactivo externo es la norma 'básica' o 'fundamental', idéntica a la Constitución Política del país. La coacción se ejerce desde la cúspide de la pirámide en donde se encuentra la 'norma fundamental' y de ella se deriva un sistema jerárquico que no es otro que el sistema jurídico, cuya función esencial es la determinación de los órganos y procedimientos para el establecimiento del Derecho en general por el Poder Legislativo..."⁽²¹⁾.

Para Kelsen, fuera del orden jurídico estatal no puede haber Derecho, señalando que los Derechos Humanos, precisamente por encontrarse fuera del derecho positivo, no son derechos. Aún más, señala que es necesario terminar con la práctica de incorporar en las constituciones catálogos de derechos y libertades, así como con la teoría iusnaturalista que considera al derecho subjetivo anterior y superior al Estado y que protege los Derechos Humanos. De tales afirmaciones, se puede concluir

(21) Alfonso Noriega. La naturaleza..., op. cit., p. 14

que la persona no tiene ninguna defensa frente al poder estatal, ya que éste podrá intervenir en todas las esferas de acción de aquélla⁽²²⁾.

En México, autores como Emilio Rabasa, Vicente Peniche López y Narciso Bassols, sostienen la teoría del positivismo jurídico. Según Narciso Bassols, desde un punto de vista estrictamente científico, no puede aceptarse que los Derechos Humanos tengan el carácter de naturales, universales, inalienables e imprescriptibles, y que sean anteriores al Estado. Tampoco puede admitirse que sean independientes de las transformaciones históricas ya que del estudio de sus orígenes se concluye que son el resultado de la lucha entre gobernantes y gobernados. Por otra parte, y en lo que se refiere a su esencia jurídica, Bassols señala que estos derechos son consecuencia de un acto de autolimitación del Estado y adquieren realidad y vigencia cuando se les dota de sanción y se les consigna en el derecho positivo. En consecuencia, no son anteriores al Estado. En cuanto a su contenido, son un conjunto de normas éticas provistas de sanción jurídica que derivan su validez del derecho positivo⁽²³⁾.

Según Jesús García López, el positivismo niega la naturaleza humana, lo único que admite son los hechos concretos de la experiencia.

1.2.2. El iusnaturalismo.

En esta segunda fundamentación, se encuentran las tendencias filosóficas que reconocen la existencia de una naturaleza humana y es debido a ella que el hombre tiene ciertos derechos. Es decir, el hombre

(22) Ibidem, pp. 16-17.

(23) Ibid., p. 21.

tiene derechos por el simple hecho de serlo. Esta teoría tiene diversas ramificaciones, tales como: el llamado iusnaturalismo ontológico, el estoicismo, el cristianismo, y el iusnaturalismo racionalista.

Los iusnaturalistas encuentran el fundamento de los Derechos Humanos fuera del Estado, ya sea en el derecho natural o en el orden de los valores. Pero cabe aclarar que, los iusnaturalistas no niegan que el derecho natural necesita del derecho positivo para su vigencia. En este sentido se señala que los Derechos Humanos necesitan positivizarse y reforzarse en un ordenamiento jurídico.

Encontramos, desde hace muchos siglos, filósofos como los estoicos y juristas como Ulpiano que reconocieron el valor de la dignidad humana, pensando que la esclavitud era contraria al derecho natural porque desconocía la igualdad de los hombres. Asimismo, los estoicos y los teólogos juristas españoles del Siglo de Oro, confirmaron la existencia de los derechos peculiares del hombre, cualquiera que fuese su naturaleza y dominio, negando la diferencia de religión como la razón que justificara el derecho de conquista sobre los indígenas de América.

Por lo que se refiere a esta teoría, Crawford B. Macpherson señala:

"Sólo pueden concebirse los derechos humanos en cuanto especie del derecho natural en el sentido de que deben deducirse de la naturaleza del hombre en cuanto tal..."⁽²⁴⁾.

(24) Revista del Instituto de Ciencias sociales. "Los derechos naturales en Hobbes y en Locke", 1965, núm. 5, p. 191. Citado en Germán J. Bidart Campos, op. cit., p. 113.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano consagra la concepción iusnaturalista de los Derechos Humanos al considerar que el hombre, por su propia naturaleza, es titular de una serie de derechos inalienables que son anteriores al Estado y que se imponen tanto a los otros ciudadanos como al Estado mismo.

Para Alfonso Noriega, los derechos del hombre son derechos naturales; la persona es un todo abierto a la comunicación con sus semejantes, que tiende, por su propia naturaleza, a la vida social. El fin de la persona de acuerdo con su propia naturaleza, es el desenvolvimiento y progreso de su propia personalidad racional y libre.

Por otra parte, Noriega formula las siguientes consideraciones en relación con la naturaleza de los Derechos Humanos:⁽²⁵⁾

A) Los derechos del hombre son inherentes a la persona humana porque tiene su origen en la naturaleza del hombre y en la naturaleza de las cosas.

B) El hombre es por su propia naturaleza una sustancia racional, libre, autónoma e independiente.

C) En virtud de la naturaleza de las cosas de la persona humana es un ser eminentemente social, político. El orden natural de las cosas es una sociedad de personas.

(25) Alfonso Noriega, La naturaleza..., op. cit., pp. 110-111

D) Como consecuencia de su propia naturaleza, la persona debe desenvolver y perfeccionar sus esencias propias: su razón, su libertad y su independencia.

E) En virtud de la naturaleza de las cosas, la persona debe desenvolver y perfeccionar, asimismo, un quehacer, una función social, su propia vocación, que se expresa en sus diversos estados de vida (familia, clase, profesión, comunidad política).

F) La sociedad es la unión moral de individuos que tienden hacia su propio fin; por tanto, la finalidad primordial de la sociedad es ayudar a las personas a obtener su perfecto desarrollo, individual y social.

G) El poder -la autoridad política- sirve a las personas a crear un orden jurídico que informe la vida de la sociedad y auxilie a lograr su libre desarrollo.

Para Pérez Luño la fundamentación de los Derechos Humanos se basa en un enfoque iusnaturalista, ya que afirma que las exigencias de la libertad, la dignidad y la igualdad humanas deben ser *reconocidas* positivamente por los ordenamientos jurídicos⁽²⁶⁾. En tanto que para Muguerza las exigencias de las que habla Pérez Luño son 'exigencias morales'. Este autor señala que no basta, para la fundamentación de los Derechos Humanos, que éstos sean incorporados al ordenamiento jurídico -como es el caso de los positivistas-, es necesaria una fundamentación extrajurídica, ética.

(26) Gregorio Peces-Barba, Derechos Fundamentales, 3a. ed., 1980, pág. 19.

Por otra parte, para Norberto Bobbio el problema de la fundamentación de los Derechos Humanos está resuelto a partir de la aprobación de la Declaración Universal de Derechos del Hombre por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948; en tanto que ahora es necesario proteger estos derechos. Para este autor, existen tres modos de fundar los valores, a saber:

A.- Deducirlos de un dato objetivo constante como lo vendría a ser la naturaleza humana;

B.- El que da en considerar los valores en cuestión como verdades evidentes por sí mismas;

C.- El tratar de justificar los valores haciendo que descansen en el consenso.

El Papa Juan XXIII afirma que todo ser humano es persona, es decir, "...una naturaleza dotada de inteligencia y voluntad libre..."⁽²⁷⁾, moviéndose en una concepción del Derecho natural que halla su fundamento en lo que es adecuado a la propia naturaleza, lo que es adecuado al hombre como persona.

Las tesis de Juan XXIII están basadas en el análisis mismo de la naturaleza del hombre. En la Encíclica *Pacem In Terris* existe una amplia declaración de derechos; los cuales, según el Papa, nacen directamente de la naturaleza y son universales, inviolables y a los que no se puede renunciar por ningún concepto.⁽²⁸⁾

(27) Daniel Herrendorf (compilador), Filosofía de los Derechos Humanos, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992, 374 pp., p. 93.

(28) *Ibidem*, p. 78.

La encíclica *Pacem In Terris* implica la plena aceptación de las consecuencias que derivan de un bien común universal, cuyo contenido básico es la protección de los derechos de la persona humana para permitir su pleno desarrollo. Señala que debe constituirse "...una autoridad pública mundial al servicio de un bien común universal, que debe atender principalmente a garantizar y facilitar el cumplimiento de los derechos y deberes que derivan de la dignidad humana"⁽²⁹⁾. El Papa considera que todos los hombres, en razón de la dignidad de su naturaleza, son iguales entre sí y afirma que la función esencial del poder estatal es la tutela, defensa y promoción de los derechos de la persona.⁽³⁰⁾

El bien común exige que los poderes públicos contribuyan positivamente a la creación de un ambiente en el que todos los hombres puedan ejercitar libremente sus derechos; ya que de no ser así, tenderán a aumentar los desequilibrios sociales, culturales y económicos.

Por otra parte, Jacques Maritain señala que un rasgo esencial de la civilización es el sentido y el respeto hacia la dignidad de la persona humana. Por otra parte, asevera que el bien común implica y exige el *reconocimiento* de los derechos fundamentales de las personas⁽³¹⁾.

Señala este autor que la ley natural reconoce derechos vinculados a la misma naturaleza del hombre, es decir, el hombre tiene ciertos derechos por el sólo hecho de serlo. Asimismo, considera que la ley natural,

(29) Ibid, p. 79.

(30) Idem.

(31) Ibid, pp. 253.

además de prescribir los deberes de la persona humana, es la que asigna los derechos fundamentales descansando estos sobre aquélla.

Así, Maritain considera que existe un dinamismo entre el Derecho Natural y el Derecho de Gentes y el Derecho Positivo. Para él, estos últimos son un proiongamiento de la ley natural. Señala que de acuerdo a este dinamismo "...los derechos de la persona humana toman forma política y social en la comunidad"⁽³²⁾.

En cuanto a la cuestión de que el individuo es titular de derechos como hombre, existen dos corrientes, según Monique Lions, a saber:

A) La primera proclama que el individuo es causa final de todas las instituciones sociales y, especialmente, del Estado y del derecho; se apoya en la filosofía individualista.

B) La segunda corriente sostiene que el individuo no es más que un medio, que no existe sino por y para una entidad, sea el Estado, sea una comunidad racial, los cuales son un fin en sí mismos. Esta corriente, conocida como fascismo, hace hincapié en la desigualdad natural de los hombres; en consecuencia, el poder no pertenece al pueblo, sino a quienes nacieron para ejercerlo en vista del bien común. A las élites naturales son a las que compete determinar el interés del grupo humano, de la Nación.

Para Ignacio Ara Pinilla los Derechos Humanos, tal como han sido conceptualizados hoy, tienen un origen iusnaturalista, surgen como contrarréplica al absolutismo y exigen una serie de garantías civiles,

(32) Ibidem, p. 264.

políticas y procesales. Son derechos derivados de un orden natural. "Son derechos subjetivos, facultades o prerrogativas que el ordenamiento jurídico reconoce a los diferentes individuos, permitiéndoles imponer a los demás un determinado comportamiento, ya consista éste en una acción o en una abstención."⁽³³⁾

Ara Pinilla señala que a pesar de que los Derechos Humanos fueron reconocidos jurídicamente, estos seguían siendo derechos subjetivos, prerrogativas concedidas al individuo por el ordenamiento jurídico válido: "...iusnaturalista antes, positivista ahora".

La teoría de Locke se apoya, como para los escritores de esa época, en dos principios: el estado de naturaleza y el contrato originario. Para este autor, el estado de naturaleza es un hecho, en el cual existía un estado de igualdad en el que el hombre sólo estaba sometido a la ley de la razón. Señala que cada hombre nace dotado de dos derechos: la libertad para su persona y la propiedad de sus bienes. Aunque el autor no hace mención explícita a las características de estos derechos, se puede deducir que son inalienables e imprescriptibles.

Son inalienables porque, según Locke, estos derechos le pertenecen al hombre en virtud de la ley natural y de acuerdo con su propia naturaleza racional. Por lo que respecta a la imprescriptibilidad de los dos derechos mencionados, Locke, al final de su obra titulada "Ensayo sobre el Gobierno Civil" (1690) señala que los hombres al firmar el pacto ceden a la sociedad estos derechos, mismos que no podrán revertirse al individuo a menos que se hubiera fijado un límite a la duración del poder legislativo creado por el pacto o por "...los extravíos de quien se hallare en

(33) Gregorio Peces-Barba, op. cit., págs. 57-58.

autoridad, se la hicieren perder por incumplimiento", corresponderá al pueblo el derecho de obrar como poder supremo y reivindicar sus derechos naturales.

En contraposición con Hobbes que señala que todo derecho dimana del Estado, Locke considera que existe un estado natural de propiedad, anterior al establecido por la ley, "...los derechos individuales no son creación artificial, contingente, de la organización civil, sino esencias aseguradas en la íntima conciencia, anteriores a cualquier convenio o pacto político, base del derecho estricto"⁽³⁴⁾.

En este sentido John Locke señala que el paso del hombre del estado natural a la sociedad es reflexivo; el hombre ha tomado la decisión de entrar a la sociedad civil en la que, si bien es cierto pierde parte de su libertad, conserva parte de ésta, la cual ha sido consagrada por el pacto social en forma de derechos fundamentales sobre los que la sociedad no puede interferir.

Señala Jesús García López que también existe la posición del llamado "existencialismo", que señala que el hombre es pura existencia desnuda, sin esencia, como un ser para el cual su esencia consiste únicamente en existir⁽³⁵⁾.

(34) Alfonso Noriega. "Las ideas jurídico-políticas que inspiraron las declaraciones de derechos del hombre en las diversas constituciones mexicanas" en Instituto de Investigaciones Jurídicas, Veinte años de evolución..., op. cit., p. 98.

(35) Jesús García López. Los Derechos Humanos en Santo Tomás de Aquino, Universidad de Navarra, España, 1979, p. 16.

Señala el autor que el hombre está constituido por una naturaleza corpórea y una naturaleza espiritual, en la que se fundan y nacen ciertos derechos. Según el autor, la naturaleza del hombre no abarca sólo lo que tiene de animal, sino también su racionalidad.

En este sentido y haciendo alusión a la ley natural, Santo Tomás señala:

"La ley natural no es otra cosa que la concepción naturalmente insita en el hombre, por la cual se dirige éste a obrar de modo conveniente en sus acciones propias, ya le competan dichas acciones por su naturaleza genética, como engendrar, comer y otras análogas, ya le competan por su naturaleza específica, como razonar y otras por el estilo."⁽³⁶⁾

En virtud de lo anterior, cabe señalar que los derechos naturales son tanto los que se fundan en las inclinaciones animales del hombre, como las basadas en su racionalidad, ya que todas se refieren a la naturaleza del hombre, el cual es a la vez sensitivo y racional.

Señala García López, en un primer momento, que los Derechos Humanos y los derechos naturales coinciden ya que ambos son derechos primarios o fundamentales, que son resultado de las inclinaciones naturales del hombre. Pero más adelante señala que los Derechos Humanos son susceptibles de ser entendidos en un sentido más estricto, diferenciándose de los derechos naturales en que éstos atienden a los fines primarios en tanto que los Derechos Humanos son los contenidos en "...los dictámenes inferidos por el ejercicio de la razón práctica a partir de la misma ley natural... harán referencia a los medios principales,

(36) Ibidem, p. 23.

inmediatos y más convenientes para la obtención de dichos fines (primarios)...⁽³⁷⁾

Santo Tomás ya había estudiado estos derechos a los que llamó "derecho de gentes". Así, refiere:

"El derecho de gentes es de algún modo natural al hombre en tanto que es racional, pues se deriva de la ley natural a modo de conclusión que no están muy alejadas de los principios..."⁽³⁸⁾

Por último, García López señala que los Derechos Humanos se refieren al hombre en tanto que es hombre, en tanto que es racional. De la racionalidad se derivan las dos propiedades fundamentales sobre las que descansan los Derechos Humanos, a saber: la libertad y la sociabilidad; aún cuando los Derechos Humanos se fundan, ante todo, sobre la propia naturaleza del hombre.

Señala German Bidart Campos que el titular de los Derechos Humanos es el hombre, es decir, tienen como sujeto al hombre en tanto que es hombre. El hombre es titular de esos derechos por pertenecer a la especie humana.

Así las cosas, el hombre, por el hecho de serlo será sujeto de estos derechos y todos serán iguales en la titularidad de los mismos.

(37) Ibid, p.27.

(38) Ibid, pp. 29 y 30

A los Derechos Humanos también se les ha llamado derechos naturales, del hombre o fundamentales. "Naturales" quiere decir, como mínimo, que tales derechos le son inherentes al hombre en cuanto hombre que tiene naturaleza (o esencia) de tal, o en cuanto cada hombre y todo hombre participa de una naturaleza que es común a toda la especie humana como distinta e independiente de las demás especies.

La fundamentalidad coincide con la inherencia a la naturaleza humana; ya que al ser derechos propios de la persona humana, son primarios o indispensables. El hombre posee estos 'derechos fundamentales' exclusivamente por el hecho de ser hombre; estos derechos le son inherentes. Estos derechos no deben ser una concesión del poder estatal; por el contrario, éste debe reconocerlos y garantizarlos.

Por otra parte, y en virtud de que en el mundo del derecho existen relaciones vinculatorias, al decir que el hombre es titular de estos derechos (sujeto activo), debe existir un sujeto pasivo gravado con una obligación, frente al cual el hombre hace valer sus derechos.

En este sentido encontramos que existe, por un lado, un derecho personal y, por el otro, una obligación. Surgiendo así la interrogante sobre cuál existió primero: la obligación o el derecho.

Al respecto podemos señalar que existen dos puntos de vista, el primero de ellos, que trata de reivindicar la dignidad del hombre, señala que antes de que existiera una obligación, existía el derecho personal (postura con la que coincide el autor); en tanto que el segundo señala que primero es la obligación y posteriormente el derecho personal.

Según Bidart Campos, en un principio, los Derechos Humanos surgieron como derechos personales frente al Estado, a quien señalaron como sujeto pasivo, pero a medida que el entorno histórico ha cambiado, también lo ha hecho esta concepción. Así, se afirma que los Derechos Humanos son ambivalentes por ser oponibles frente al Estado y a los particulares.

En un principio, las libertades se ejercían frente a los señores feudales o frente al rey. Pero, al iniciar la era del constitucionalismo moderno, empieza la generalización de los derechos frente al Estado.

1.3 Características de los Derechos Humanos.

Sobre las características de los Derechos Humanos se ha señalado que son innatos o inherentes a la naturaleza del hombre, inmutables, eternos, supratemporales y universales. En este sentido, Bidart Campos señala que la universalidad quiere decir que estos derechos deben ser reconocidos a todos y cada uno de los hombres, y en todas partes. La universalidad se vincula, además, con la igualdad de todos los hombres en cualquier tiempo y lugar.

Para este autor los llamados Derechos Humanos, cambian de acuerdo a determinadas circunstancias de un Estado a otro, todos pueden ser plasmados de maneras muy distintas en cada sociedad. Asimismo, estos derechos sufren cambios, evolucionan, sin que esto tenga un fin, es decir, los Derechos Humanos han y seguirán evolucionando.

En este sentido señala Loewenstein que aún cuando las libertades fundamentales están sometidas a una interpretación variable debido a la diferencia del ambiente donde estén en vigor las mismas, son el núcleo inviolable del sistema político de la democracia constitucional, rigiendo como principios superiores al orden jurídico positivo, aun cuando no estén formulados en normas constitucionales expresas⁽³⁹⁾.

Por otra parte, existe la teoría dual de los Derechos Humanos, misma que trata de integrar frente a iusnaturalistas y iuspositivistas la condición de 'valores' de aquéllos (con anterioridad a su reconocimiento) y su condición de 'normas jurídicas' válidas (una vez legalmente reconocidos).

1.4 Clasificación de los Derechos Humanos.

Existen distintas formas de clasificar los Derechos Humanos, pero la clasificación más conocida se refiere a su surgimiento en el tiempo, en atención al momento histórico en que surgen y a su reconocimiento jurídico -a su evolución-. Dicha clasificación divide a los Derechos Humanos en tres generaciones, refiriéndose al momento histórico en el que fueron plasmados en textos legales.

(39) Germán J. Bidart Campos, op. cit., pp. 62-63.

1.4.1. Primera Generación.

Estos derechos se encuentran ligados a la Revolución Francesa y a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

Esta primera clasificación abarca los clásicos derechos civiles y políticos, cuyo titular es básicamente el individuo.

Héctor Gros Espiell ('Estudios sobre Derechos Humanos') señala que estos derechos, civiles y políticos, son los primeros en aparecer en la realidad política y en los sistemas jurídicos nacionales. Suponen una actitud pasiva o negativa del Estado, dirigida a respetar, a no impedir y a garantizar el libre y no discriminatorio goce de esos derechos.⁽⁴⁰⁾

Estos derechos surgen con la Revolución francesa en contraposición al absolutismo del monarca, plasmándose en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, misma que se incluyó en la Constitución francesa de 1791.

Jorge Madrazo define los Derechos Humanos de la Primera Generación como "...el conjunto de libertades, facultades y prerrogativas de carácter civil y político, que son, por así decirlo, los Derechos Humanos clásicos o tradicionales y que son reconocidos por el orden jurídico desde el último cuarto del siglo XVIII, pero que sobre todo florecen durante la primera mitad del siglo pasado."⁽⁴¹⁾

(40) Héctor Gros Espiell, Estudios sobre Derechos Humanos, Jurídica Venezolana, Venezuela, 1985, p. 10.

(41) Jorge Madrazo Cuéllar, Derechos Humanos: El nuevo enfoque mexicano, 1ª.ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 25

Así, esta generación contempla derechos tales como la vida, la libertad, igualdad, el derecho al voto y a ser elegido.

1.4.2. Segunda Generación.

Frente a los clásicos derechos individuales, llamados también de la "Primera Generación", durante el siglo XIX surgieron los derechos e intereses de los grupos sociales organizados (económicos, sociales y culturales), a los que se denominó de la "Segunda Generación". Estos derechos pertenecen a personas que se han asociado para la defensa de los mismos.

Con la Revolución Industrial surge la lucha de los obreros por conquistar derechos tales como los del trabajo, salario justo, descanso dominical, vacaciones, etcétera, conquistas que se lograron en diferentes países durante el siglo XX, siendo la Constitución Mexicana de 1917 la primera en incorporar estos derechos.

Dentro de esta clasificación, Gros Espiell señala que se encuentran los derechos económicos, sociales y culturales, los cuales aparecen mucho después que los anteriores, tanto en el Derecho interno como en el internacional. "Suponen la consideración de las necesidades económicas, sociales y culturales de los individuos e implican una actitud positiva del Estado para realizar las acciones dirigidas a satisfacer esas necesidades."⁽⁴²⁾

La titularidad corresponde, tanto al hombre como a entidades colectivas. Estos derechos normalmente requieren de prestaciones positivas (de dar

(42) Héctor Gros Espiell, op. cit., pp. 10-11.

o hacer) por parte del sujeto pasivo. Estos Derechos Humanos pretenden satisfacer ciertas necesidades del hombre. Se apoya en el Estado social y en la idea de que el hombre requiere de ciertas condiciones de vida, mismas que el Estado debe procurar.

Así, es la Constitución mexicana (1917) la primera en consagrar los derechos sociales. A este respecto, Madrazo señala que ésta es el origen de los Derechos Humanos de la Segunda Generación. Por su parte, la Constitución rusa de 1918 consagra los derechos económicos y sociales, pero ignora los civiles y políticos.

Ignacio Ara Pinilla señala que en virtud de la demanda social existente, si como el hecho de que el Estado ya no era garante de la seguridad, sino que asumió la realización de objetivos sociales como respuesta a una demanda ciudadana, surge la llamada Segunda Generación de Derechos Humanos, o derechos de crédito (como los llama Vasak). La aparición de estos derechos influyen en la dinámica de la democracia: se extiende el derecho al voto universal y se posibilita una mejor distribución de bienes; se pasa de la democracia formal a la democracia material. Así la democracia se transforma, y a los derechos de la Primera Generación les sucede los derechos de crédito o de la Segunda Generación, cuya función es la realización efectiva de los objetivos sociales.

1.4.3 Tercera Generación.

A estos derechos también se les ha denominado como "derechos de solidaridad o derechos de los pueblos", ligándose estos derechos con la posguerra. Es a partir de los acontecimientos ocurridos antes y durante la Segunda Guerra Mundial que comienzan a configurarse una nueva

categoría de Derechos Humanos. "Estos derechos surgen y se van precisando como respuesta a los problemas y necesidades que actualmente tienen el hombre y la propia humanidad en su estado presente de desarrollo. La toma de conciencia de algunos de ellos se produjo ya desde el término de la Segunda Guerra Mundial, y, de otros, a partir de la década de los sesenta. Se inspiran en una concepción de la vida humana en comunidad, en un mundo absolutamente interdependiente y complejo, y sólo pueden realizarse con base en la cooperación a nivel interno e internacional y, por tanto, exigen la concertación de esfuerzos de todos los actores sociales, o sea, todos los individuos, Estados, instituciones u organizaciones públicas o privadas y, fundamentalmente, de la comunidad internacional."⁽⁴³⁾

Así, con posterioridad a la aparición de los Derechos Humanos de la Segunda Generación, han surgido nuevos tipos de intereses colectivos que no se pueden atribuir a grupos sociales determinados, sino a un número impreciso de personas. Debido a su reciente aparición, apenas se inicia una evolución para encontrar los medios para protegerlos.

Estos derechos surgen después de la Segunda Guerra Mundial, debido al desarrollo de los adelantos tecnológicos y al progreso industrial, que ha afectado tanto positiva como negativamente a numerosas personas y grupos que se encuentran dispersos y no se han organizado, ya que esta afectación no se realiza a grupos sociales identificados, sino en forma muy amplia a diversos sectores sociales, pudiendo ser el titular de los mismos todo un pueblo o comunidad, ya sea parte de una nación o que integre por sí mismo un país.

(43) Jorge Carpizo McGregor, Derechos Humanos Derechos Humanos y Ombudsman, 1ª. ed., Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1993, pp. 138-139.

En relación con los derechos de la Tercera Generación, Gros Espiell señala que son la consecuencia de las nuevas necesidades del hombre y de la colectividad humana en el actual grado de desarrollo y evolución. Pueden considerarse como derechos nacientes que están surgiendo tanto en el Derecho interno como en el internacional. Entre estos derechos menciona el derecho a la paz, al desarrollo, a la libre determinación de los pueblos, a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Por su parte, Héctor Fix Zamudio llama a estos derechos "intereses difusos", señalando que el nombre es bastante gráfico en virtud de que son derechos subjetivos que corresponden a personas que no se encuentran organizadas, considerándose indeterminadas⁽⁴⁴⁾.

Según este autor, los intereses difusos pertenecen al grupo de los intereses colectivos. Se diferencian de los derechos de carácter económico, social y cultural porque estos afectan a determinados grupos sociales que se encuentran organizados para la defensa de tales derechos.

Según Lucio Cabrera Acevedo, los Derechos Humanos de la Tercera Generación son los que revisten un carácter social, tales como el derecho al desarrollo, el de protección a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el de los consumidores debido al comercio internacional, el derecho a una ambiente urbano con mínimos de calidad y comodidad, así como de conservación de sus características arquitectónicas, estéticas y de paisaje tradicionales. Asimismo, el derecho a proteger el legado

(44) Comisión Nacional de Derechos Humanos, Memoria. Simposio: Los abogados mexicanos y el Ombudsman, 1a- ed., Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992, pp. 71-81.

histórico y cultural de una nación, para que conserve su identidad a pesar del creciente aumento del comercio y la tecnología mundiales⁽⁴⁵⁾.

En México, como en casi toda Latinoamérica, la tutela de estos intereses ha sido muy escasa, existiendo sólo la Procuraduría Federal del Consumidor y la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente.

(45) Ibidem, pp. 85-88.

2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO.

La lucha por los Derechos Humanos en México ha estado presente a lo largo de su historia. Así, en las diferentes épocas en que se ha dividido el presente capítulo puede apreciarse la preocupación existente por plasmar tanto en leyes ordinarias como en las diversas constituciones que nos han regido la protección a los derechos fundamentales del hombre.

Así, la lucha por los Derechos Humanos no es ajena en nuestro país; desde la época colonial existieron hombres que se preocuparon por la defensa de los derechos de los indígenas, considerándolos también como individuos. Por lo que hace a la época independiente, las constituciones mexicanas han fluctuado entre el federalismo y el centralismo, entre el positivismo jurídico y el iusnaturalismo, pero estableciéndose siempre ciertos derechos para el individuo. Cabe señalar que desde la Constitución de Apatzingán de 1814 hasta la Constitución de 1857, las leyes fundamentales de México eran de corte individualista. Es en la Constitución de 1917 cuando se consignan, por primera vez en el mundo, derechos de carácter social en los artículos 3°, 27°, 28° y 123^{o(46)}.

Por lo que hace a nuestra constitución vigente, ésta es de carácter

(46) Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 18a ed, Porrúa, México, 1994, artículos 3°, 27°, 28° y 123°.

positivista, ya que su artículo 1° señala, a la letra:

"En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que *otorga* esta Constitución, las cuales no podran restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece."⁽⁴⁷⁾

Finalmente, por lo que hace a la época actual, México ha luchado, no sólo dentro de su territorio, sino en el ámbito internacional, por la defensa y promoción de los Derechos Humanos. Ha realizado reformas a la Constitución de 1917 y ha suscrito y ratificado tratados internacionales que así lo indican.

2.1 *Época colonial.*

Durante la conquista española el territorio de la Nueva España estaba dividido en Intendencias: México (capital), Puebla, Veracruz, Mérida de Yucatán, Oaxaca, Valladolid, Guanajuato, San Luis Potosí, Guadalajara y Zacatecas. Al frente de cada una de estas intendencias se encontraba un Capitán General de Provincia, y se encontraba supeditado al *virrey*, quien era el representante del monarca⁽⁴⁸⁾. La duración de este cargo era, en un principio, vitalicia, posteriormente se redujo a tres y cinco años. Por otra parte, el 14 de septiembre de 1519 el rey Carlos V creó el Consejo de Indias, órgano consultor en el que se discutía y aprobaba cualquier medida legislativa.

(47) *Ibíd*em, p.7.

(48) Juan Pablo García Álvarez, *Las Cortes de Cadiz (1810-1813)*, en *Cámara de Diputados, Derechos del Pueblo Mexicano (México a través de sus constituciones)*, XLVI Legislatura Cámara de Diputados, 1967, 8 vol., p. 305.

Por lo que hace a las facultades del virrey, éstas eran de carácter administrativo, legislativo y judicial. Todos los funcionarios administrativos estaban subordinados al virrey, quien tenía facultades para expedir ordenanzas de buen gobierno, mismas que debían ser revisadas por el Consejo de Indias; pero en tanto esto ocurría, el virrey podía ordenar su observancia inmediata. Por otra parte, este funcionario tenía la obligación de informar al rey acerca de su gestión. Asimismo, al término de su encargo, el virrey era sometido al llamado "juicio de residencia", proceso que se seguía ante un tribunal compuesto de determinado número de oidores designados especialmente para el caso⁽⁴⁹⁾.

La sociedad de la Nueva España estaba dividida en clases y castas, formando las primeras los españoles, mestizos e indios. Teórica y legalmente no existía ninguna diferencia entre los españoles nacidos en la Península y los nacidos en América (criollos), pero estos últimos se quejaban de que los gobiernos favorecían a aquéllos, discriminándolos a ellos. Por su parte, las castas estaban formadas por todos aquéllos que tenían una parte de sangre negra, estos eran muy despreciados socialmente.

A lo largo de toda la conquista de la Nueva España existieron grandes discusiones en relación con la capacidad, razón y voluntad de los indios. Así, señala Silvio A. Zavala que durante la conquista española existieron dos grandes ciclos. En el primero, se basó en la opinión del Ostiense (Enrique de Susa, cardenal-arzobispo de Susa, canonista del siglo XIII)

(49) Ignacio Burgoa Orihuela. Derecho constitucional mexicano, 7a ed., Porrúa, México, 1989, pp. 67-68.

que afirmaba que "...los pueblos gentiles tuvieron jurisdicciones y derechos antes de la venida de Cristo al mundo; pero desde ésta, todas las potestades espirituales y temporales quedaron vinculadas en su persona, y luego, por delegación, en el Papado. De suerte que los infieles podían ser privados de sus reinos y bienes por autoridad apostólica, la cual estaban obligados a obedecer."⁽⁵⁰⁾ Así, se consideraba que todas las potestades temporales y espirituales correspondían al Papa o al emperador. "A principios del siglo XVI del Dr. Palacios Rubios, consejero de los Reyes Católicos, había aplicado al caso de los indios la tesis del Ostiense. Sostuvo que Jesucristo, incluso como hombre, recibió de su eterno Padre toda potestad, lo mismo en lo espiritual que en lo temporal, y dejó vinculada esta única y espiritual soberanía en el Sumo Pontífice; desde entonces las soberanías de la tierra quedaron destruidas y se concentró la suma del poder en las manos de Cristo y de su vicario el Papa, lo cual se extendía, no sólo a los fieles, sino también a los gentiles ajenos a la ley de la Iglesia."⁽⁵¹⁾

En el segundo periodo, se reconoce la calidad humana de los indios y sus derechos, desconociéndose el poder temporal del Papa y la jurisdicción universal del emperador. Este segundo ciclo se inspira en los pasajes de Santo Tomás de Aquino, quien distinguía entre fieles e infieles, y los derechos de éstos a poseer bienes y las potestades de aquéllos.

En México, la lucha por los Derechos Humanos inició en Las Antillas con los sermones de protesta de fray Antonio de Montesinos, dominico de La

(50) Silvio A. Zavala, Las instituciones jurídicas en la conquista de América, 3a ed., Porrúa, S.A, México, 1988, p. 15.

(51) *Ibidem*, p. 16.

Española, quien reaccionó contra el duro trato que recibían los indios y contra los repartimientos.

Asimismo, la Junta de Burgos (1512), estudió siete proposiciones, entre las que se afirmaba la libertad de los indios, mismas que sirvieron de base para las leyes denominadas de Burgos, que sancionaron el sistema de repartimientos que encaminaron a un trato humano de los indios.

Por otra parte, el Papa Pablo III dictó en 1537, a petición del obispo de Tlaxcala, fray Julián Garcés, un documento en el que se señalaba que los indios no podían ser reprimidos como bestias bajo el pretexto de su ignorancia de la fe católica, abogó en favor de la libertad de los indios, afirmando su capacidad para la fe y su condición humana "...constando que esos mismos indios en su calidad de hombres verdaderos... decretamos y proclamamos lo que sigue: dichos indios y todos los otros pueblos cuya existencia pueda venir con posterioridad al conocimiento de los cristianos, aunque estén fuera de la fe, no son y no deben ser privados de su libertad y de la posesión de sus bienes; al contrario, pueden libre y lícitamente usar y gozar de esa libertad y posesión, y no deben ser reducidos a servidumbre..."⁽⁵²⁾.

Por su parte, Francisco de Vitoria, en su Primera Relección de los Indios (enero de 1539) concluyó que los indios eran legítimos señores de sus cosas antes de la llegada de los españoles y desconocía al emperador como señor de todo el orbe y al Papa como señor civil o temporal del Universo; "...el Papa no tiene poder temporal alguno sobre los indios bárbaros ni sobre los otros infieles; a los bárbaros que no quieren reconocer dominio alguno del Papa no se les puede por eso hacer la

(52) Antonio Carrillo Flores, La Constitución..., p. 220.

guerra ni ocupar sus bienes..."⁽⁵³⁾ Pero, por otra parte, señalaba que los indios en virtud de su barbarie no podían gobernarse a sí mismos, por lo tanto les convenía ser gobernados por los españoles.

Pese a lo anterior, los indios eran sometidos y esclavizados interpretando de esta manera el encargo de catequizarlos. Contra esta interpretación luchó, entre otros, fray Bartolomé de las Casas, que afirmaba que los indios tenían uso de razón, siendo capaces de vivir como hombres libres y de tener propiedades, leyes y gobiernos legítimos. En este sentido, De las Casas consiguió que Carlos V emitiera las llamadas Leyes Nuevas de Indias, en Barcelona en noviembre de 1542 y en Valladolid en junio de 1543, las cuales prohibían nuevos repartimientos y encomiendas, terminando en un breve plazo con las existentes. Pero debido a la resistencia que ofrecieron los pobladores de los territorios conquistados, el rey tuvo que transigir.

Posteriormente, y por sugerencia del Consejo de Indias (1681), que había sido creado como consultor del rey en las cuestiones relativas a las colonias españolas en América, el rey Carlos II ordenó se realizara la llamada *Recopilación de Leyes de Indias*, misma que incluyó todas las disposiciones existentes que habían sido dictadas para las mencionadas colonias. En esta recopilación "...se observa la tendencia permanente de proteger a la población indígena contra abusos y arbitrariedades de los españoles, criollos y mestizos principalmente, así como el designio invariable de evangelizarla..."⁽⁵⁴⁾ Pero en él también se buscaba la justificación del dominio español a través de la fe y la finalidad cristiana de la ocupación.

(53) Silvio A. Zavala, op. cit., p. 19.

(54) Ignacio Burgoa Orihuela, Las Garantías..., op. cit., p. 115.

En la *Recopilación de Leyes de Indias* (1681), se establece que tendrá vigencia, en primer término, la legislación dictada exclusivamente para la Nueva España (*derecho indiano*), pero también serán respetadas las costumbres de los naturales. En este sentido, en este documento se incluye la orden expedida por Carlos V el 6 de agosto de 1555 que señala:

"Ordenamos y mandamos, que las leyes y buenas costumbres que antiguamente observadas y guardadas después de que son Christianos, y que no se encuentran con nuestra Sagrada Religión, ni con las leyes de este libro, y las que han hecho y ordenado de nuevo se guarden y ejecuten; y siendo necesario, por la presente las aprobamos y confirmamos, con tanto, que nos podamos añadir lo que fuéremos servido, y nos pareciere que conviene al servicio de Dios Nuestro Señor, y al nuestro, y a la conservación y policia christiana de los naturales de aquellas provincias, no perjudicando a lo que tienen hecho, ni a las buenas y justas costumbres y estatutos suyos."⁽⁵⁵⁾

La Constitución de Cádiz de 1812 otorga concesiones al pueblo, tales como un vago reconocimiento de los derechos individuales, protección obligatoria de la Nación a la libertad civil, la propiedad y demás derechos de los individuos; tutela especial de la libertad personal y del derecho patrimonial, etc. Si bien esta Constitución fue promulgada poco antes de la independencia de México, es menester mencionarla puesto que ha

(55) Ignacio Burgoa Orihuela, Derecho constitucional mexicano, 7ª ed., Porrúa, México, 1989, p. 55.

influido en ciertos códigos políticos mexicanos, así, en el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba se hace mención expresa de la misma.

2.2 *Época independiente.*

De las ideas que predominaron en el movimiento de independencia de la Nueva España, fue el de respeto a los derechos fundamentales. La lucha por la independencia, además de buscar la separación de España, contenía una preocupación social, circunstancia que se plasmó en los dos bandos que emitió Miguel Hidalgo. El primero fue publicado en Valladolid y el segundo en Guadalajara, de 6 de diciembre de 1810. Este último proscribió la esclavitud, señalando que aquél que después de expedido dicho bando conserve esclavos, sería castigado con la pena de muerte. Por otra parte, José María Morelos el 17 de noviembre de 1810, en el Aguacatillo, se pronunció por la abolición de las castas y la igualdad de los individuos.

Los Elementos Constitucionales, redactados por Ignacio López Rayón en colaboración con la Junta de Zitácuaro, es el primer intento para dar una justificación jurídica al movimiento de Independencia. Para López Rayón estos Elementos Constitucionales podrían "sustituir la abundancia a la escasez, la libertad a la esclavitud y la felicidad a la miseria", siendo remedio universal, fundamento de la felicidad, encontrándose ésta apoyada "...en la libertad y en la independencia..."⁽⁵⁶⁾

(56) Cámara de Diputados, op. cit., p 78.

Los artículos 24 y 32 de los Elementos Constitucionales proscriben la esclavitud y la tortura; el 25 proclama la igualdad de clases; el 29 y 31 reconocen la libertad de imprenta y la inviolabilidad del domicilio.

2.2.1. Constitución de Apatzingán.

José Ma. Morelos inaugura el 14 de septiembre de 1813 las sesiones del Congreso de Chilpancingo que dió origen al llamado Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana o Constitución de Apatzingán (22 de octubre de 1814).

Por lo que respecta a este documento, es importante destacar que como antecedentes deben tenerse en cuenta los *Elementos Constitucionales de Rayón* y los *Sentimientos de la Nación* (o "23 puntos dados por Morelos para la Constitución").

Los *Sentimientos de la Nación* de Morelos resumen la doctrina de la Independencia, "...no sólo por lo que ésta significaba como impulso adverso al gobierno y a la vinculación con la Metrópoli, sino por lo que dicho movimiento contradecía al régimen económico, político y social imperante en Nueva España. La mejor confirmación de lo dicho está, por una parte, en que a casi dos siglos de distancia, todos los principios sustentados en los *Sentimientos de la Nación* encuentran expresión y validez normativa en el articulado de la Constitución vigente..."⁽⁵⁷⁾.

Por otra parte, en el punto 12 de los *Sentimientos de la Nación* indica que las leyes que dicte el Congreso deben "moderar la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, se mejoren sus

(57) Ibidem, p. 79

costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto". Con esto se avanza en los llamados derechos sociales. Asimismo, Morelos ya habla establecido la necesidad de repartir las tierras e "inutilizarse todas las haciendas grandes, cuyos terrenos laboríos pasen de dos leguas..."

En este sentido, Morelos al contestar a la pregunta de Andrés Quintana Roo en el sentido de que cuáles serían los principios que se consignarían en la Constitución que iban a redactar, señaló: "Soy siervo de la Nación, porque ésta asume la más grande, legítima e inviolable de las soberanías; quiero que tenga un gobierno dimanado del pueblo y sostenido por el pueblo, que rompa todos los lazos que la sujetan... Quiero que hagamos la declaración de que no hay otra nobleza que la virtud, el saber, el patriotismo y la caridad; que todos somos iguales, pues del mismo origen procedemos; que no haya abolengos ni privilegios; que no es racional, ni humano, ni debido, que haya esclavos...; que se eduque a los hijos del labrador y el barretero como a los del más rico hacendado y dueño de minas; que todo el que se queje con justicia tenga un tribunal que lo escuche, lo ampare o lo defienda contra el fuerte y el arbitrario..."⁽⁵⁸⁾.

Así, la Constitución de 1814 acogió muchos de los principios expresados por Morelos en los Sentimientos de la Nación, convirtiéndose no en un código político sino más bien en un documento que proclama una ideología. Por eso, cuando este documento llegó al conocimiento de las autoridades virreinales y de Fernando VII, fue quemada por el verdugo en acto solemne llevado a cabo en la Plaza Mayor de la ciudad de México, en mayo de 1815.

(58) Ibidem, p. 81.

En la Constitución de Apatzingán se encuentra la primera ratificación de la libertad personal, aboliendo la esclavitud. Asimismo, en su artículo 165 se estableció la necesidad de establecer un sistema de control de la constitucionalidad de los actos de autoridad, señalando que el gobierno deberá proteger los derechos de libertad, propiedad, igualdad y seguridad de los ciudadanos, usando de todos los recursos que le franquearán las leyes. Por otra parte, en su artículo 9 se establece la autodeterminación de los pueblos, principio que México ha defendido desde entonces hasta hoy.

Cabe señalar que los diputados que asistieron al Congreso eran intelectuales que se habían nutrido de las ideas de Rousseau y de la Revolución Francesa.

Por su parte, también Morelos tuvo gran influencia de Rousseau y los revolucionarios franceses, misma que plasmó en los Sentimientos de la Nación y posteriormente en la Constitución de Apatzingán. Así, vemos que Morelos habla sobre soberanía popular, derechos del hombre, división de poderes, libertad de comercio, separación de la Iglesia y el Estado.

En relación a la Constitución de Apatzingán, José Miranda señala: "...tuvo evidentemente dos puntos de partida o arranque: los Sentimientos de la Nación y el Reglamento para la reunión del Congreso de los tres poderes. El contenido de ambos nos es ya bien conocido. Los Sentimientos establecían las bases de la Constitución; en ellos estaban a la vez, su fuente y su norte. El Reglamento era, en realidad, un desarrollo reducido de las bases, una constitución en pequeña escala, destinada a

regir provisionalmente, entretanto que pieza a pieza se realizaba el montaje de otra más duradera y completa."⁽⁵⁹⁾

Los antecedentes históricos del capítulo V de esta constitución están en las declaraciones francesas de derechos del hombre y del ciudadano de 1789 y 1793. Por lo que respecta a los antecedentes ideológicos, Jesús Reyes Heróles afirma: "los antecedentes remotos, la acelerada ebullición ideológica de 1808, las ideas liberales existentes, aun cuando encubiertas, explican la eclosión que supone la Constitución de Apatzingán de 1814. Si se prescinde de estos antecedentes, el Decreto Constitucional de Apatzingán aparece como un aerolito o hólido fugaz sin raíces ni puntos de apoyo,... lo que Apatzingán implica es la radicalización liberal...

"Apatzingán queda como una prueba de hasta donde había llegado el pensamiento liberal en México y hasta donde conducían a ese pensamiento las realidades del país. La Constitución de Apatzingán supuso tal radicación en la marcha del liberalismo mexicano, que es imposible precisar sus raíces. Se duda sobre la existencia de un proceso ideológico que la sustente. De aquí que el documento se quiera ver como un hecho aislado, sin conexiones. Pero ello no fue así, es un documento franco, resultado de una evolución ideológica previa. El Decreto de Apatzingán fue el primer planteamiento radical del liberalismo mexicano."⁽⁶⁰⁾

En un análisis de esta constitución, cabe destacar el capítulo V, artículos 24-40, y que lleva por nombre "De la igualdad, seguridad, propiedad y

(59) Alfonso Noriega, "Las ideas jurídico-políticas..." op. cit., p. 75

(60) Ibid, p. 76

libertad de los ciudadanos", mismo que representa un catálogo de derechos del hombre. Es necesario hacer hincapié en esta última consideración ya que, en contraposición con la Constitución de Cádiz de 1812 y la Constitución de Estado Unidos de 1776, contiene un catálogo de los derechos del hombre. En Estados Unidos no es sino hasta 1791, con las primeras diez enmiendas a la constitución que se consignan los Derechos Humanos.

En relación con las garantías de seguridad, la Constitución de 1814 consignó las siguientes:

A) Garantía social.- El artículo 27 señala: "La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: ésta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos". Esta garantía busca combatir la acción arbitraria del Estado, fincándose en las teorías de Montesquieu sobre la división de poderes; en atención a esto, el artículo 11 del Decreto hace el señalamiento de las tres facultades del Estado, a saber: dictar leyes, hacer ejecutar las leyes y aplicarlas a los casos particulares, denominando a estos poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, no debiendo ser ejercidos por una sola persona o corporación.

B) Garantía de audiencia.- ésta es una de las mayores conquistas de la persona frente al poder arbitrario y en defensa de sus intereses. Esta asegura al individuo no ser condenado o afectado en su persona o patrimonio sin antes ser oído y vencido en juicio y condenado a lo establecido por la ley.

Esta garantía tiene su antecedente en la Carta Magna inglesa de 1215. Pese a lo anterior, podría decirse que los constituyentes se inspiraron, para la elaboración de esta garantía, en la experiencia propia, ya que algunos de ellos eran juristas y en la Nueva España se tenía un gran respeto por la garantía de audiencia.

En la Nueva España apareció esta garantía por primera vez en las Cortes de Toro (1371), cuando el rey Enrique II de Castilla señaló que no procedería contra ningún súbdito sino bajo la forma de un juicio seguido ante los tribunales.

C) Garantía de la libertad física.- apoyándose en las declaraciones de 1789 y 1793, los constituyentes de 1814 establecieron esta garantía, señalando "que sólo las leyes pueden determinar los casos en que pueda ser acusado, preso o detenido algún ciudadano" (artículo 21).

El artículo 23 señala que la ley sólo decretará penas muy necesarias, proporcionadas a los delitos y útiles a la sociedad. Por otra parte, el artículo 30 señala: "Todo ciudadano se reputa inocente mientras no se declare culpable."

D) Garantía de legalidad.- tiene como base el señalamiento de que la ley es la expresión de la voluntad general; que es la misma para todos, ya sea que proteja o que castigue, y que todos los hombres son iguales ante ella; considerando, asimismo, a la Constitución política como una superley, a la cual deben adecuarse todas las demás. Se establece el principio de que los funcionarios públicos están subordinados a la ley, en tal virtud, no podrá adoptarse ninguna decisión sin que esté fundada en

una ley o norma de índole general. Esta garantía estaba consignada en los artículos 18, 19, 28 y 29 de la Constitución de 1814.

2.2.2 Bases constitucionales (1822).

En 1820, los antagonistas de la emancipación de la Nueva España cambian de idea, en virtud de que la Constitución de Cádiz de 1812 empezaba por despojarlos de ciertos privilegios que hasta el momento gozaban. Es decir, apoyaron la independencia de la Nueva España para conservar sus prerrogativas, sosteniendo una emancipación que deseaban apoyar en el absolutismo.

Así, los realistas, junto con el clero, deseaban importar al país un régimen de reales soberanos. En este sentido, en 1821 se firma el Plan de Iguala que proponía la adopción de una monarquía constitucional moderada depositada en Fernando VII o en algún príncipe reinante y otro individuo de la dinastía designado por el Congreso. Este Plan otorgaba a las castas la ciudadanía.

Por otra parte, el 24 de agosto de 1821 Iturbide y el nuevo virrey, Juan O'Donojú firmaban los llamados Tratados de Córdoba, mediante los cuales se reconocía la independencia de la colonia y se suprimía como requisito indispensable para la asunción del poder la necesidad de pertenecer a la dinastía.

El 28 de septiembre de 1821 se instaló la Junta Provisional de Gobierno - Poder Legislativo- para posteriormente, el 24 de febrero de 1822, formarse las llamadas Cortes de Imperio, mismas que aprobaron las

llamadas Bases Constitucionales, que ratificaban los puntos torales de los Tratados de Córdoba.

Estas Bases Constitucionales eran⁽⁶¹⁾:

- a. Se instalaba un Congreso integrado por diputados que representaban a la Nación Mexicana, en el cual residía la soberanía.
- b. La religión católica, apostólica y romana monopolizaba la conciencia del Estado y la de los gobernados.
- c. Se instituía al Imperio Mexicano como una monarquía moderada de tipo constitucional.
- d. El Congreso se reservaba el ejercicio del Poder Legislativo; el Ejecutivo lo delegaba interinamente a la Regencia y el Judicial a los tribunales existentes y en los que se crearan en el futuro.
- e. Por último, todos los habitantes del Imperio gozaban de la plenitud e igualdad de derechos civiles.

Así, el 21 de junio de 1822, Iturbide era proclamado Emperador. En su juramento prometió que haría "guardar la constitución que formare dicho Congreso, y entre tanto la española en la parte que está vigente..." Pero no fue así, puesto que Iturbide tenía una gran tendencia al despotismo:

(61) Cámara de Diputados, op. cit., pp. 87-88.

Atentó contra la libertad de imprenta; trató de disminuir el número de diputados para eliminar a sus enemigos⁽⁶²⁾.

Todo esto terminó con la disolución del Congreso el 31 de octubre de 1822, creando Iturbide lo que denominó Junta Instituyente, integrada por uno o dos diputados de cada Provincia. Esta junta elaboró el llamado Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, que en su artículo 1 abolió la Constitución española. Por otra parte, en su artículo 17 reconocía la libertad de pensamiento y manifestación de ideas, en tanto esto no pugnara con la Iglesia católica, misma que fue reconocida como la única, y con la monarquía. En caso de que se quisiera atacar a alguna de éstas, se necesitaba la censura de un juez ordinario eclesiástico.

El 6 de diciembre de 1822, Antonio López de Santa Anna, junto con José Antonio Echávarri, Felipe Codallos y Luis Cortázar, emitieron el llamado Plan de Veracruz. Este plan clamaba por "la verdadera libertad de la patria, sin admitir ni reconocer jamás las órdenes de Agustín de Iturbide". Este plan fue sucedido por el Acta de Casa Mata, de 1 de febrero de 1823, la cual fijaba las bases para una reconstitución política.⁽⁶³⁾

Así, con fecha 19 de abril de 1823, Iturbide abdicaba. Por decretos de 31 de marzo y 8 de abril mismos años, se hizo cesar el Poder Ejecutivo existente desde el 1 de mayo anterior. Se declaraba nula la coronación de Iturbide, eran insubsistentes el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba. Se establecía un Poder Ejecutivo compuesto por tres miembros integrantes del Congreso.

(62) Ibid, p. 92.

(63) Idem.

2.2.3 Constitución de 1824.

El 16 de mayo de 1823, el Congreso firmó el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, conocido como Plan del Valle, debido a la influencia que tuvo en el mismo José del Valle, diputado por Guatemala. En la elaboración y firma de este Plan participaron también Servando Teresa de Mier, Lorenzo Zavala, Juan de Dios Mayorga, José Mariano Marín, José Ma. Ximénez, José Ma. Bocanegra y Francisco Ma. Lombardo.⁽⁶⁴⁾

Este plan reconoce que ningún hombre tiene poder sobre otro y que, igualmente, ninguna Nación puede tenerlo sobre otra. Consagra que la Nación mexicana es independiente de la española y, así, la soberanía nacional como única, imprescriptible e inalienable. Señala que esta soberanía será ejercida por los ciudadanos al elegir el cuerpo legislativo, que decreta las leyes; por el poder ejecutivo (integrado por tres individuos), que hace cumplir estas leyes, y por los jueces que las aplican. Con esto, resurgen los derechos típicos de la persona humana: libertad, igualdad, propiedad; pero, por el contrario, se instituye la religión católica, apostólica y romana como la única. Se establece que la Nación mexicana es una república representativa y federal.

En este plan se vislumbra un asomo de control de la conveniencia y constitucionalidad de las leyes expedidas por el Congreso: el Ejecutivo vigilará si las leyes son convenientes y, en caso contrario, presentará al Congreso los inconvenientes en un plazo de 15 días; en tanto, el Senado actúa como órgano de conservación del sistema constitucional, ya que se encarga de reclamar al Cuerpo Legislativo (Cámara de Diputados) las

(64) Ibidem, p. 93.

leyes que sean contrarias a la Constitución o aquéllas que no se hayan discutido y/o aprobado en la forma que prescribe la ley. Asimismo, el Senado pondrá a consideración del Cuerpo Legislativo los proyectos de ley que juzgue necesarios.

Así, este Congreso, que cerró sus sesiones el 30 de octubre de 1823, convocó a un nuevo Congreso Constituyente que trabajaría bajo las bases constitucionales por aquél formuladas. Este nuevo Congreso se instaló el 7 de noviembre de 1823, en el cual se aprobó, el 31 de enero de 1824 Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, elaborada por Miguel Ramos Arizpe, que sería primicia de la Constitución Federal de 4 de octubre de 1824.

El Acta incluye los conceptos de igualdad, independencia, libertad, soberanía, religión católica, división de poderes. Pero, básicamente, consagra la adopción de una forma de gobierno federal, señalando las partes que habrían de integrar la Federación y enumerando las prohibiciones y garantías que el Gobierno Federal otorgaba a los estados.

Este Congreso, del 1 de abril al 3 de octubre de 1824, discutió el proyecto de Constitución, mismo que se publicó el 4 de octubre de 1824 con la denominación de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Esta Constitución, como las anteriores, consagraba la religión católica como la única, persistiendo la intolerancia religiosa; reconocía los principios del régimen de derecho individualista y liberal, es decir, reconoce la soberanía popular, un gobierno representativo, la separación de poderes y proclama los derechos del hombre.

Esta Carta se apoya en el derecho consuetudinario inglés, las "Cartas concesiones" norteamericanas, el derecho público español (anterior al absolutismo) y en las teorías de la Revolución Francesa.

2.2.4 Constitución de 1836. (Las Siete Leyes Constitucionales).

Esta constitución fue de corte conservador y centralista. Se inspiró, fundamentalmente, en las doctrinas políticas inglesas, principalmente en Burke y Locke.

Es en la definición de las libertades individuales, en la llamada *resistencia a la opresión o el derecho de insurrección*, donde se encuentra la influencia de Locke en el pensamiento de Tagle y de los autores de la Constitución de 1836.

En la Primera Ley de la Constitución se contenía lo que los autores denominaron "Los Derechos de los Mexicanos". Los constituyentes de 1836 consideraban que al hombre le corresponden ciertos derechos naturales debido a la doble relación que tiene con Dios y sus semejantes, el hombre vive según la ley natural, sus derechos tienen como límite el derecho de sus semejantes. Pero ante la necesidad de proteger el goce de sus derechos en contra de posibles agresores, el hombre cede y deposita en el Estado parte de ellos, a fin de obtener la seguridad que necesita. El nacimiento de la sociedad, de la autoridad se explica por la necesidad de dar fin a las luchas entre los hombres en defensa de sus derechos; considerando Tagle que uno de los frutos principales del establecimiento de la sociedad es el respeto por la propiedad.

"Tagle habla de derechos concedidos por Dios, inherentes al hombre por su naturaleza, que tiene como único límite los derechos de los demás. Asimismo habla de que tales derechos han sido otorgados y tienen como finalidad, el logro de la felicidad. Por otra parte, sostiene, para asegurar el goce de esos derechos, de manera muy especial el de la propiedad, y evitar el 'estado de guerra' entre los hombres, éstos ceden y depositan en el Estado parte de esos derechos y obtienen, en cambio, goces y ventajas. Esto es, sin duda alguna, el lenguaje y las ideas del primer teórico del individualismo liberal, John Locke y, en consecuencia, su influencia en la Primera Ley Constitucional de 1836, es evidente."⁽⁶⁵⁾

Cabe mencionar que Tagle y los constituyentes fueron influenciados por Montesquieu. Así, la definición de libertad e igualdad de Tagle, siguen fielmente las ideas consignadas en el Espíritu de las Leyes de Montesquieu. Asimismo, un elemento primordial en la teoría de este último autor no es tanto la proclamación de la libertad, sino el aseguramiento del goce y disfrute de la libertad, es decir, la seguridad; pensamiento que fue plasmado en la Primera Ley Constitucional de 1836.

Es importante señalar que para Tagle los derechos naturales, por su propia sustancia y esencia, debían presuponerse y nunca declararse. Por último, Tagle siguió fielmente la idea de Montesquieu en cuanto a la división de poderes, considerando ésta como una garantía política de la libertad del ciudadano.

Esta Constitución rigió desde 1836 hasta 1843, año en que se derogó y se adoptó una nueva ley denominada "Bases Orgánicas", también de

(65) Alfonso Noriega, Las ideas jurídico-políticas..., op. cit., p. 103.

tendencia conservadora y centralista, pero sin que existiera un capítulo especial de Derechos Humanos.

2.2.5 Constitución de 1843.

El 13 de junio de 1843 el General Antonio López de Santa Anna anunció la expedición de las llamadas "Bases de Organización Política de la República Mexicana", ordenamiento que reiteró el régimen central implantado por la Constitución de 1836. Las "Bases Orgánicas", como se le denominó, contenían, dentro del Título II, pero sin que exista un capítulo específico, cuatro artículos que establecían los derechos y obligaciones de los habitantes de la República⁽⁶⁶⁾.

Así, en la Constitución de 1843 se reconoce que todos los mexicanos tienen derechos básicos, naturales. Se establece, entre otros derechos, el de la libertad personal, derecho a no ser detenido sino mediante mandato de autoridad competente; se señala a la propiedad como un derecho inviolable, pudiendo únicamente ser ocupada por causa de utilidad pública y previa indemnización, etc.

2.2.6 Acta de Reformas de 1847.

En 1846 el general Mariano Salas expidió el Plan de la Ciudadela, mismo que desconocía el régimen centralista y pugnó por la formación de un nuevo Congreso.

(66) Jorge Madrazo Cuéllar, op. cit., pp. 33-34.

En tal virtud, en 1847 se promulgó el Código Político que se conoce como "Acta de Reformas de 1847", con tendencias liberales y federalistas, redactada por Mariano Otero. Con ella el Estado mexicano se cimentó sobre una base individualista liberal. En este Código se establece que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales.

El liberalismo clásico fue procesado por los hombres de la Reforma y Ayutla, concibiendo de una manera restringida la autoridad del Estado para promover el progreso económico, social y cultural.

Pero los hombres de esa época señalaron que estos derechos del hombre no podrían llegar a ser una realidad sin el sustento económico adecuado. En este sentido, podemos encontrar a Ponciano Arriaga y su voto sobre la propiedad. Así, en la sesión del 6 de junio de 1856 se lamentaba de que hubieran sido desechadas todas las proposiciones conducentes "...a definir y fijar el derecho de propiedad, y procurar de un modo indirecto la división de los inmensos territorios que se encuentran hoy acumulados en poder de muy pocos poseedores... mientras que tantos pueblos y ciudadanos laboriosos están condenados a ser meros instrumentos pasivos... Nuestras leyes, un poco o casi nada han hecho en favor de los ciudadanos pobres y trabajadores. Los artesanos y los operarios del campo... son en realidad tristes máquinas de producción para el provecho y ganancia de los gruesos capitalistas. Merecen que nuestras leyes recuerden alguna vez que son hombres libres, ciudadanos de la República..."⁽⁶⁷⁾.

(67) Antonio Carrillo Flores, La Constitución..., op. cit., p. 226.

Por otra parte, y debido al gran interés existente por la protección del individuo frente al poder del Estado, en el artículo 25 del Acta Constitutiva y de Reformas de 21 de mayo de 1847 se estableció

"Los tribunales de la Federación ampararán á cualquiera habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los estados; limitándose dichos tribunales á impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó del acto que le motivare"⁽⁶⁸⁾

Así, en esta constitución se creó el juicio de amparo en México, otorgando al particular una garantía contra las violaciones del poder público. El mérito de Otero y Vallarta fue su propósito de forjar y preservar un sistema legal protector de los derechos del hombre, establecidos en la Constitución.

Por su parte, Antonio Carrillo Flores define al juicio de amparo de la siguiente forma:

"Toda persona física o moral, tanto de derecho privado como de derecho público, puede en México reclamar ante la justicia federal cualquier disposición de autoridad que, con quebrantamiento de una norma de derecho objetivo (sin que

(68) José Luis Soberanes Fernández. Evolución de la Ley de Amparo, 1a. ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas-Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1994, p. 9.

importe la jerarquía u origen de la norma violada), le cause un agravio directo, no susceptible de reparación por recursos o medio de defensa ordinario. La disposición objetada puede ser, a su vez, una norma de derecho objetivo (ley, reglamento circular externa), o una sentencia o acto administrativo. Por su origen puede tratarse de una providencia federal, o estatal o municipal."⁽⁶⁹⁾

En relación con el juicio de amparo, José Luis Soberanes señala que "...es la institución protectora de los individuos por excelencia, el medio común y natural que tenemos los habitantes de México para defendernos de las arbitrariedades del poder público, es, indiscutiblemente, el instrumento más idóneo para la defensa de los Derechos Humanos en nuestro país, el instrumento de protección jurídica de las personas por antonomasia."⁽⁷⁰⁾

2.2.7 Constitución de 1857.

Como antecedente de esta Constitución, se encuentra el Plan de Ayutla, expedido el 1 de marzo de 1854 por el coronel Florencio Villarreal, mismo que organizó al país bajo la forma republicana, representativa y popular. Este plan señaló la necesidad de que Santa Anna abandonara el poder y se nombrara un presidente interino a fin de que convocara a un Congreso Constituyente.

(69) Antonio Carrillo Flores, La defensa de los derechos del hombre en la coyuntura del México de hoy, 1a. ed., Porrúa, México, 1981, p. 19.

(70) José Luis Soberanes Fernández, op. cit., p. 10.

Pero no es sino hasta agosto de 1855 que Santa Anna abandona el poder y se nombra al general Juan Alvarez como presidente interino, quien contó con el apoyo de Melchor Ocampo, Benito Juárez y Ponciano Arriaga, entre otros.

Posteriormente, y una vez convocado el Congreso Constituyente, se promulgó la Constitución de 1857, estructurándose la organización jurídico-política sobre la base del sistema federal. En su capítulo primero se establece el mismo principio que en el Acta de Reformas en relación con los derechos del hombre, insertándose un catálogo de estos derechos en su primeros 28 artículos. Esta constitución reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales.

En este sentido, Alfonso Noriega señala que la Constitución de 1857 consideraba a estos derechos inherentes al hombre, en tanto que Ignacio Burgoa, considera que las garantías individuales de esta constitución eran concesiones a los gobernados por parte del orden jurídico del Estado⁽⁷¹⁾.

En esta constitución, de corte liberal e individualista, confirmó el llamado juicio de amparo que se había creado en la Constitución de 1847 para anular los actos de autoridad que no respetan las garantías constitucionales reconocidas a los individuos y a sus instituciones. El juicio de amparo es un mecanismo que protege y asegura el respeto de los Derechos Humanos.

(71) Alfonso Noriega, La naturaleza de las garantías individuales en la Constitución de 1917, 1a ed., Universidad Nacional Autónoma de México-Coordinación de Humanidades, México, 1967, p. 8.

En el Congreso Constituyente de 1856-1857 privó el liberalismo; aún cuando existió un grupo de constituyentes que lucharon por incorporar a la ley fundamental algunos aspectos relativos al trabajo y al campo.

Antonio Carrillo Flores señala, en su libro titulado "La defensa de los derechos del hombre en la coyuntura del México de hoy", que del Constituyente de 1857 salió:

- 1) El enunciado 'los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales' , debiendo las leyes y autoridades respetar las garantías que otorgaba la Constitución (artículo 1).
- 2) Se realizó una enumeración de los derechos fundamentales, extensivos a mexicanos y extranjeros, definidos en los primeros 28 artículos de la Carta; y
- 3) Un procedimiento confiado a los tribunales federales, para resolver toda controversia que se suscite por leyes o actos, de cualesquiera autoridades, violatorios de las garantías individuales.⁽⁷²⁾

2.2.8 Constitución de 1917.

Durante la época del porfirismo, existió gran inquietud social. Así, el 1 de julio de 1906, en el Manifiesto del Partido Liberal, se sintetizaron las demandas sociales existente durante dicha época. Este manifiesto fue firmado, entre otros, por Ricardo y Enrique Flores Magón, y en él se exigían múltiples aspectos de carácter social, tales como la jornada máxima de trabajo de ocho horas, reglamentación del trabajo a domicilio,

(72) Antonio Carrillo Flores. La defensa... pp 15-16

prohibición de trabajo a menores de catorce años, prohibición de multas a los trabajadores, etc. Posteriormente, en noviembre de 1911, Emiliano Zapata expidió el Plan de Ayala, cuyo principio fundamental era: *La tierra es de quien la trabaja.*⁽⁷³⁾

Desde la época en que estuvo vigente la Constitución de 1857, pensadores como Don Justo Sierra, Emilio Rabasa y otros, postularon las ideas del positivismo jurídico y, en consecuencia, negaron a los Derechos Humanos el carácter de derechos inherentes a la persona, anteriores al Estado y pretendieron que su naturaleza era únicamente la de concesiones hechas a los ciudadanos por el poder público, por el derecho positivo.

En tanto que durante la vigencia de la Constitución de 1917, autores como Narciso Bassols y Vicente Peniche López, señalaron que el artículo 1 de esta constitución, había cambiado sustancialmente el sentido de las garantías consignadas en la Constitución de 1857, en virtud de que ya no se trataba de derechos inherentes al hombre, sino de facultades otorgadas a él por la ley suprema⁽⁷⁴⁾.

Bassols señala que la Constitución de 1857 declaraba a los Derechos Humanos como derechos naturales anteriores al Estado; en tanto que en la Constitución de 1917 se señala que todo individuo gozará de las garantías que **otorga** la Constitución, es decir, en esta Constitución se declaran autolimitaciones del Estado dotadas de sanción jurídica y

(73) Gonzalo M. Armienta Calderón. La reforma constitucional agraria, en Leonel Péreznieto Castro (compilador), Reformas constitucionales y modernidad nacional, 1a ed., Porrúa, México, 1992, pp. 142-143.

(74) Alfonso Noriega, La naturaleza... p. 23.

consignadas en ella como concesiones del derecho positivo a los gobernados.

Por otra parte, Peniche López señalaba que en los derechos del hombre se encuentra, de un lado, la omnipotencia del Estado y, del otro, el hombre. Asimismo, señala que es la 'solidaridad social' la que crea la norma jurídica "...y una vez que a determinadas normas de carácter ético se les atribuye la sanción jurídica, pasan a formar parte del orden jurídico positivo. En esa virtud, las normas que declaran los derechos públicos individuales, son el resultado de la solidaridad social que el Estado, al dotarlos de sanción, los incorpora al derecho positivo y otorga a los particulares"⁽⁷⁵⁾.

La Constitución de 1917 fue la primera en consignar, junto a los Derechos Humanos tradicionales, otros derechos de carácter social y económico (artículos 3°, 27°, 28° y 123°). A partir de la Revolución Mexicana, se establece por primera vez el llamado "Estado de Derecho Social", el cual persigue, fundamentalmente, la atención a las necesidades económicas, políticas, jurídicas y sociales de los grupos. Si bien con anterioridad a la Constitución de 1917 los Derechos Humanos enunciados por las constituciones eran individuales, refiriéndose exclusivamente al hombre como individuo, en la constitución vigente se pone de manifiesto no sólo la protección a los individuos, sino también a los grupos sociales. Por otra parte, y en relación con el juicio de amparo, esta Constitución siguió los mismos pasos que la Constitución de 1857.

(75) Idem.

En su primer capítulo, al igual que en la Constitución de 1857, se formuló un catálogo de derechos del hombre, denominándolo "De las garantías individuales".

Como antecedente de esta Constitución se encuentra el llamado Plan de Guadalupe (26 de marzo de 1913), mismo que fue redactado por Venustiano Carranza y un grupo de revolucionarios de los cuales pueden destacarse Lucio Blanco y Francisco J. Mújica. Estos últimos trataron de consignar en este plan ideas y postulados sobre reformas sociales, prevaleciendo el criterio de Venustiano Carranza, quien decidió atacar el problema de la legalidad.

Este plan desconocía el gobierno de Victoriano Huerta, a los poderes legislativo y judicial, y a los gobernadores de los Estados que no aceptaran el Plan de Guadalupe treinta días después de su promulgación. Se nombraba como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista a don Venustiano Carranza, mismo que fungiría como Presidente de la República al momento que el ejército llegara a la ciudad de México, debiendo convocar inmediatamente a elecciones y entregar el poder al presidente electo.

Posteriormente, al entrar el ejército constitucionalista a la ciudad de México (diciembre de 1914), Carranza expidió el decreto sobre "Adiciones al Plan de Guadalupe", mediante el cual señalaba la necesidad de poner en vigor las leyes, disposiciones y medidas encaminadas "...a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país..."⁽⁷⁶⁾.

(76) Instituto de Investigaciones Jurídicas, Veinte años de evolución..., op. cit., p. 120.

Entre las cuestiones que deberían ser objeto de reforma se encontraban las leyes agrarias, fiscales, legislación para mejorar al peón rural, al obrero, al minero y a todas las clases proletarias; leyes sobre libertad municipal, bases de una nueva organización del poder judicial, revisión de las leyes relativas al matrimonio y al registro civil, revisión de los Códigos Civil, Penal y de Comercio, por último, revisión de las leyes de explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales.

El 14 de septiembre de 1916, Carranza, ya encargado del Poder Ejecutivo, expidió el "Decreto sobre Reformas al Plan de Guadalupe" y las "Bases para convocar al Congreso Constituyente".

En virtud de lo anterior, se realizó el proceso electoral respectivo y los representantes populares, que tendrían el carácter de constituyentes, se reunieron en la ciudad de Querétaro para discutir y aprobar el proyecto de Constitución que don Venustiano Carranza presentó al Congreso Constituyente el 1 de diciembre de 1916, mismo que fue elaborado por él con la ayuda de José Natividad Macías y Luis Manuel Rojas.

En el discurso de presentación del proyecto que realizó Carranza frente al Congreso Constituyente señaló que "...los derechos individuales que la Constitución declara son la base de las instituciones sociales, han sido conculcados por los diversos gobiernos que se han sucedido desde su promulgación..."⁽⁷⁷⁾. En su discurso señaló que el objeto de todo gobierno era la protección del individuo.

(77) Alfonso Noriega, La naturaleza..., p. 123

Al aprobar el artículo 1 del proyecto de Carranza, la Comisión de Constitución, formada por los generales Francisco J. Mújica, Alberto Ramay, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga, estableció en su dictamen que dicho artículo contenía dos principios capitales: la autoridad debe garantizar el goce de los derechos naturales a todos los habitantes de la República y que estos derechos no debían restringirse ni modificarse, sino con arreglo a la propia Constitución. Así, declararon los miembros de la Comisión de Constitución que se trataba de derechos naturales que el pueblo reconoce y el poder público debe proteger de manera especial, por tratarse de la base de las instituciones sociales. Se acepta que los derechos declarados en el Capítulo I corresponden al hombre por su propia naturaleza y son anteriores al Estado, que debían tan sólo reconocerlos y defenderlos. "Ningún asomo, ningún atisbo de positivismo jurídico podemos descubrir en las ideas más radicales en el seno del Constituyente."⁽⁷⁸⁾

En el debate que existió respecto del artículo 1, posterior al dictamen de la Comisión de Constitución, Martínez Escobar señaló:

"Los derechos del hombre surgieron como limitaciones al poder público; esos derechos que son parte integrante de la naturaleza humana, que son el elemento constituyente del hombre, que en algunas partes se sostiene que son ilegislables, porque son algo que no se le puede quitar al hombre..."⁽⁷⁹⁾

(78) Idem.

(79) Ibid, p. 127

En su intervención, José Natividad Macías señaló que el derecho fundamental del hombre es la libertad. Por tanto, la Constitución no necesita declarar los derechos, tan sólo garantizar de la manera más completa todas las manifestaciones de la libertad; "...en el fondo están reconocidos los derechos naturales del individuo, porque las garantías que otorga la Sección Primera, son para respetar las diversas manifestaciones de la libertad humana".

En todos los debates que se suscitaron respecto de los artículos correspondientes a las garantías individuales se encuentra expresado sobre los derechos del hombre en el sentido de que son aquellos inherentes a la persona y anteriores al Estado.

Así, encontramos en la Constitución de 1917 principios sustentados por Morelos, tales como la separación de poderes (influido por Montesquieu), el concepto de soberanía popular, la tesis de la supremacía de la Constitución, la abolición de cargas económicas desproporcionadas e inequitativas, la supresión de penas infamantes y trascendentes, etc. La Constitución de 1917 señala cuáles son los Derechos Humanos, obligando a las autoridades a respetarlos.

Para Jorge Carpizo, la Constitución mexicana de 1917 contiene "...un proyecto nacional basado en el liberalismo social, proyecto que, indudablemente, tiene influencias del pensamiento de otras naciones, pero que en México ha tomado rostro propio en virtud de nuestras realidades, nuestras ideas, nuestros objetivos y nuestros ideales"⁽⁸⁰⁾

(80) Jorge Carpizo McGregor, Derechos Humanos..., op cit., p. 31

Según el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todos los habitantes del país gozan de las garantías individuales que otorga la misma y de los Derechos Humanos reconocidos por los acuerdos o tratados internacionales que ha suscrito México.

"En el terreno de las ideas el momento culminante en la búsqueda de la justicia social en México, se encuentra en el debate sobre el proyecto del artículo quinto constitucional en el Congreso Constituyente de 1916-1917. De ese debate nació la primera declaración mundial de los derechos sociales incluida en una Constitución. Ésta es una de las grandes contribuciones de México al pensamiento universal y que tuvo y tiene consecuencias prácticas: hasta entonces el derecho constitucional y las Constituciones eran estrictamente políticas, es decir, organizaban el poder político y le imponían limitaciones. A partir de la Constitución mexicana de 1917, el caudal de la vida social penetró a las Constituciones para abrir la era del *constitucionalismo social* y asegurar al máximo nivel jurídico que todo hombre tiene derecho a llevar una vida con un mínimo de satisfactores económicos, sociales y culturales."⁽⁸¹⁾

Durante los debates, la Comisión de Constitución presentó un proyecto de artículo quinto, habiendo agregado al original de Carranza tres ideas: jornada máxima de trabajo de ocho horas, descanso semanal y prohibición de trabajo nocturno para mujeres y niños. Así, durante los debates no se llegó a ninguna conclusión sobre este punto, por lo que se encomendó a José Natividad Macías y Pastor Rouaix para que redactaran un artículo o título que contuviera estas problemas.

(81) Jorge Carpizo, ¿Qué es la CNDH?, 2a ed., Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991, p. 32

En tal virtud, el 13 de enero de 1917 se presentó el proyecto mencionado, aprobándose así el artículo 123 de la actual Constitución.

2.3 México moderno.

Cabe mencionar que la Constitución de 1917 ha sufrido reformas tales como: la incorporación, en 1960, de la Declaración de derechos laborales para los trabajadores al servicio de los Poderes Federales y del Distrito Federal; en 1983, los derechos a la protección de la salud y a gozar de una vivienda digna; también en 1983 fue reformado el artículo 25 en el cual se señala que el Estado deberá planear la economía nacional; en 1992 se reformó el artículo 4° para incluir un párrafo en el que se reconoce la composición pluricultural de la Nación, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Asimismo, se han incluido los derechos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Cabe señalar que en la Constitución mexicana se encuentran regulados derechos de las tres generaciones. Así, encontramos disposiciones tanto de carácter individual como social; económicas, civiles, políticas, culturales. Asimismo, se incluyen disposiciones relativas a la soberanía, la paz, la autodeterminación de los pueblos, etc.

Por otra parte, México ha suscrito diversos pactos y convenciones que prevén el respeto a los derechos y libertades básicos y la obligación de garantizar su libre y pleno ejercicio, situación que muestra el compromiso internacional que ha adquirido nuestro país en la protección de los Derechos Humanos. Así, los tres instrumentos internacionales más

importantes que México ha firmado y ratificado para la protección de los Derechos Humanos son:

1) *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, suscrito por México en diciembre de 1966 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981.

2) *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, suscrito por México el 16 de diciembre de 1966 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1981. Los derechos contenidos en este pacto han sido incorporados a la constitución mexicana vigente.

3) *Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José*, suscrita por México el 18 de julio de 1978.

Es necesario destacar que estos pactos o convenciones, de conformidad con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, serán parte de la "Ley Suprema de toda la Nación" siendo obligatoria su observancia en toda la República una vez que hayan sido ratificados por el Senado. Así, este artículo a la letra dice:

"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanende ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que

pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."⁽⁸²⁾

Asimismo, y debido a la preocupación existente en México por la protección de los Derechos Humanos tanto en el ámbito interno como en el internacional, nuestro país participó en la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos que se llevó a cabo en la ciudad de Viena del 14 al 25 de junio de 1993, en la que participaron 180 países.

En el documento final resultante de dicha conferencia, se **reconoce y afirma** que "todos los derechos humanos tienen su origen en la dignidad y el valor de la persona humana y que ésta es el sujeto central de los derechos humanos y las libertades fundamentales, por lo que debe ser el principal beneficiario de esos derechos y libertades y debe participar activamente en su realización"⁽⁸³⁾

El propio documento señala que la promoción y defensa de los Derechos Humanos debe ser prioridad en todas las naciones y para la comunidad internacional; reconociendo a estos derechos como universales. Por lo que respecta a este punto, algunos países del Tercer Mundo como China, Indonesia, Sudán, Irán y Siria, se opusieron a dar este carácter a los Derechos Humanos, en virtud de que cada país, dependiendo de la cultura y grado de desarrollo, tiene una concepción sobre estos derechos. Semejante postura era la sostenida por los países árabes, quienes afirmaban que, en algunas ocasiones, los derechos individuales violan sus tradiciones culturales y religiosas.

(82) *Ibidem*, p. 127.

(83) Comisión Nacional de Derechos Humanos, Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, número 93/37, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993, 378 pp., p. 29.

Por lo que hace a este punto, durante los debates, el Tercer Mundo se dividió en dos grupos: el primero, "...lo integrarían aquellos que coinciden en general con las dictaduras o teocracias, para quienes no hay derechos humanos universales, sino sólo un intento occidental de imponerles normas y valores ajenos a sus tradiciones y de inmiscuirse de ese modo en sus asuntos.

"Otros países en vías de desarrollo, que van desde sistemas de partido único hasta democracias imperfectas, no rechazan en principio el concepto de universalidad de esos derechos, pero critican o bien la doble moral en su aplicación por parte de los poderosos, en función de sus intereses estratégicos o comerciales, o el hecho de que Occidente les dé prioridad sobre otros que les parecen esenciales como son los socioeconómicos."⁽⁸⁴⁾

Este documento hace especial referencia a la libre determinación, considerándola un derecho inalienable. Este derecho incluye: El derecho a decidir la condición política y el desarrollo económico, social y cultural.

A este respecto, señala que todos los pueblos que se encuentren sometidos podrán tomar cualquier medida legítima, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, para ejercer el derecho de autodeterminación, considerando la negación a éste como violación a Derechos Humanos.

(84) Joaquín Rábago, "China, la muralla mundial para imponer un concepto universal de los derechos", Excélsior, Cuarta parte de la sección A. p. 4.

El documento final también señala que "los derechos humanos y libertades fundamentales son patrimonio innato de todos los seres humanos; su promoción y protección es responsabilidad primordial de los gobiernos.

"Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa en pie de igualdad y dándole a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y libertades fundamentales."⁽⁸⁵⁾

La Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos considera un compromiso de todos los Estados la protección y promoción de todos Derechos Humanos, debiendo ser, asimismo, un objetivo prioritario de las Naciones Unidas.

Por otra parte, señala que la democracia, el desarrollo y el respeto a los Derechos Humanos son conceptos ligados entre sí y que se refuerzan mutuamente. En el documento final considera que el derecho al desarrollo es inalienable y universal, señalando que la comunidad internacional debe apoyar a aquellos países menos adelantados, así como apoyar la eliminación de la pobreza extrema, misma que inhibe el

(85) Comisión Nacional de Derechos Humanos, Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos número 93/37, op. cit., p. 31.

pleno disfrute de los Derechos Humanos y, junto con la exclusión social, atenta contra la dignidad humana.

A este respecto, en la Declaración de Bangkok, adoptada por los países asiáticos, se insistía en considerar como un derecho inalienable y universal al desarrollo, considerando que sólo con éste podrán los más pobres disfrutar de los Derechos Humanos. En este sentido, Amnistía Internacional señaló que no puede justificarse la violación a Derechos Humanos en razón de encontrarse sometido a la pobreza o la guerra.

Por otra parte, el vicescanciller nicaragüense José Bernard Pallais, señaló que el desarrollo debe considerarse como un elemento primordial para el fortalecimiento de los Derechos Humanos. Asimismo, señaló que la ayuda al desarrollo facilitaría la consolidación de la democracia y el pleno disfrute de los Derechos Humanos.

Por otra parte, el documento final hace mención del derecho a disfrutar el progreso científico y tecnológico, siempre que éste no afecte la dignidad y los Derechos Humanos del individuo y el derecho a la vida y a la salud.

Hace especial hincapié en los siguientes puntos:

a) Supresión del racismo y la xenofobia, solicitando a la comunidad internacional la adopción de medidas para prevenir y eliminarlas.

b) Los Derechos Humanos de la mujer y la niña, considerándose éstos parte inalienable, indivisible e integrante de los Derechos Humanos. A este respecto, La Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos solicita la erradicación de todas las formas de discriminación y la concesión del

pleno disfrute de sus derechos en condiciones de igualdad. Asimismo, destaca la necesidad de eliminar la violencia contra la mujer en la vida, tanto en la vida pública como privada, todas las formas de acoso sexual, la explotación y la trata de mujeres, los prejuicios sexistas y culturales.

c) Los derechos de las minorías y de los pueblos indígenas, debiendo garantizar los Estados a éstos el disfrute de su propia cultura, de todos los Derechos Humanos, facilitando la participación de las minorías y los pueblos indígenas en todos los aspectos de la vida política, económica, social, religiosa y cultural de la sociedad y en el progreso y desarrollo económico de su país.

d) Los derechos de los niños. A este respecto se "pide intensificar esfuerzos con objeto de promover los derechos del niño a la supervivencia, la protección, el desarrollo y la participación, así como la adopción de medidas legislativas, administrativas o de otro tipo para garantizar el interés superior del niño"⁽⁸⁶⁾. Por otra parte, debe considerarse prioritario reducir los índices de mortalidad infantil y maternoinfantil, la malnutrición e índice de analfabetismo; garantizar el acceso al agua potable y a la educación básica; combatir la explotación y abuso de los niños, el empleo de niños en trabajos peligrosos, el infanticidio femenino, la venta de niños y sus órganos, prostitución infantil, pornografía infantil y otros tipos de abusos sexuales.

e) Los derechos de las personas discapacitadas. En este punto, de conformidad con la universalidad de los Derechos Humanos y de la idea que todos nacen iguales, se considera que las personas discapacitadas

(86) Ismael Reyes Retana Tello, "La Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos: Documento final", Revista Mexicana de Justicia. Número 1. Enero-marzo de 1994. p.99.

son sujeto de todos los Derechos Humanos y libertades fundamentales. Asimismo, se rechaza todo tipo de discriminación, directa o indirecta, hacia una persona discapacitada, considerándola una violación a sus derechos, señalando que debe garantizárseles la igualdad de oportunidad, mediante la eliminación de cualquier obstáculo que excluya o restrinja su plena participación en la sociedad.

Por otra parte, en el documento final se consideró a los trabajadores migrantes como grupo vulnerable, por lo que es necesario dar importancia a la protección y promoción de sus derechos.

f) El derecho a la educación. "La Conferencia Mundial reitera el deber de los Estados, explicitado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos, de encauzar la educación de manera que se fortalezca el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. La Conferencia Mundial destaca la importancia de incorporar la cuestión de los derechos humanos en los programas de educación y pide a los Estados que procedan en consecuencia. La educación debe fomentar la comprensión, la tolerancia, la paz y la amistad entre las naciones y entre los grupos raciales o religiosos y apoyar el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas encaminadas al logro de esos objetivos..."⁽⁸⁷⁾

Por otra parte, señala que es necesario tratar de eliminar el analfabetismo y orientar la educación hacia el pleno desarrollo de la

(87) Comisión Nacional de Derechos Humanos, Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, número 93/37, p. 37.

personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los Derechos Humanos.

La Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos recomendó a la Asamblea General estudiar la creación de un Alto Comisario para los Derechos Humanos, organismos que se encargaría de promover y proteger los Derechos Humanos.

Otro de los puntos en los que la Conferencia Mundial hizo énfasis, fue el derecho a no ser sometido a tortura, considerando a ésta como una de las violaciones más atroces, que acaba con la dignidad de la persona. Considera que este derecho debe ser protegido en toda circunstancia, incluso en época de situaciones de desorden o conflicto armado.

El documento final señala la necesidad de la rehabilitación física, psicológica y social de las víctimas. Señalando que los esfuerzos por acabar con la tortura deben concentrarse en la prevención, considerándose para ello necesaria la adopción de un protocolo facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes, destinada a establecer un sistema de visitas periódicas a los lugares de detención.

Asimismo, se solicita a todos los Estados a adoptar medidas legislativas, administrativas y judiciales para evitar las desapariciones forzadas.

3. CREACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y SU EVOLUCIÓN.

Por lo que se refiere a la protección de los Derechos Humanos, México, a lo largo de su historia, ha tenido diversas instituciones destinadas a esta labor. Así, don Ponciano Arriaga, constituyente de 1857, no sólo puso de manifiesto sus preocupaciones y muy radicales puntos de vista sobre el problema de la tierra, sino que también se interesó por la situación de las clases desvalidas no agrícolas. Así, en marzo de 1847, propuso al Congreso del Estado de San Luis Potosí la expedición de una ley que creaba y reglamentaba el funcionamiento de las llamadas *Procuraduría de Pobres*. Estas procuradurías (tres) serían creadas con facultades expresas para dedicarse a la protección y defensa de las clases desvalidas.

En la exposición que precede el proyecto, Arriaga señalaba:

"Hay en medio de nuestra sociedad una clase desvalida, pobre y abandonada en sí misma. Esta clase está en la entrada de nuestra sociedad. Se compone de todos aquellos infelices que no habiendo tenido la suerte de heredar un patrimonio ni la fortuna de adquirir educación, se encuentran sumergidos en la ignorancia y la miseria, se ven desnudos y hambrientos, por todas partes, vejados y escarnecidos, en todas partes oprimidos..."

Para Ponciano Arriaga, esta clase exige la protección del Gobierno:

"En vano proclamarán los gobiernos las teorías y principios de la libertad, si una fracción pequeña y muy reducida de los gobernados es la única que disfruta de las garantías sociales, los goces de la vida y hasta la opulencia y el lujo, mientras el resto de los ciudadanos está sumergido en la más horrible degradación y miseria... No se olvide que la clase de que hablo es la clase de los muchos..., un gobierno sea el que fuere, no podrá ser bueno sino cuando hace la felicidad proporcional del mayor número de los ciudadanos que lo obedecen."⁽⁸⁸⁾

Estas procuradurías debían investigar las ofensas que sufrieran las personas desvalidas y ocuparse de la comprobación de los hechos y de la reparación del daño causado. Deberían vigilar, cuando dichas personas fueran enjuiciadas, que se les juzgara de acuerdo con las leyes y se les sancionara, si era preciso, con penas proporcionales. En caso de que el hecho mereciera pena de gravedad, los Procuradores podían poner al presunto responsable a disposición de juez competente. "Los Procuradores de Pobres debían visitar los juzgados, oficinas públicas, cárceles y lugares análogos para formular las quejas sobre los abusos que en esos lugares pudieran cometerse, y podían pedir datos e información a todas las oficinas del Estado."⁽⁸⁹⁾

Con respecto a Ponciano Arriaga, Reyes Heróles escribe:

(88) Alfonso Noriega, "Las ideas jurídico-políticas...", op. cit., p. 150.

(89) Jorge Carpizo, Derechos Humanos..., op. cit., p. 13.

"Si se vinculan estas ideas de Arriaga con su tenaz defensa de las libertades, con sus luchas por un individuo libre en una sociedad libre y con sus propósitos en materia agraria, nos encontramos frente a un avanzadísimo liberalismo social."⁽⁹⁰⁾

Ya en este siglo, sobre todo a partir de la década de los setentas, la sociedad civil mexicana ha fundado más de cien organismos no gubernamentales que trabajan por la causa de los Derechos Humanos. Asimismo, a partir de esta década encontramos organismos públicos que tienen como finalidad proteger los derechos de los gobernados frente a los funcionarios públicos. En este orden, encontramos instituciones como:

A) La Procuraduría Federal del Consumidor, creada en 1975 y que empezó a funcionar al año siguiente mediante la promulgación de la Ley Federal de Protección al Consumidor, concibiéndose a dicha institución como un organismo descentralizado, que "...tiene finalidades comunes a la defensa de los derechos de los individuos aunque no primordialmente frente al poder público."⁽⁹¹⁾

B) Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos, creada en 1979 en Nuevo León, mediante la Ley para la Defensa de los Derechos Humanos, facultándola "...para realizar todas las gestiones necesarias ante todo tipo de autoridades, sean municipales, estatales, federales u organismos descentralizados, mismas que le debían prestar la más

(90) Alfonso Noriega, "Las ideas jurídico-políticas...", op. cit., p. 151.

(91) Jorge Carpizo. Derechos Humanos..., op. cit., p. 11.

amplia ayuda para el cumplimiento de sus obligaciones que son de interés público."⁽⁹²⁾

C) Por acuerdo del Ayuntamiento de la ciudad de Colima, de 21 de noviembre 1983, se fundó la Procuraduría de Vecinos, institucionalizándose, posteriormente, en la Ley Orgánica Municipal del Estado el 8 de diciembre de 1984. Esta procuraduría conocería de las quejas presentadas por los afectados por la actividad de la administración pública local.

D) En la Universidad Nacional Autónoma de México, a través del estatuto de fecha 29 de mayo de 1985, aprobado por el Consejo Universitario, se estableció la Defensoría de los Derechos Universitarios. Esta defensoría busca la protección de los derechos que la legislación universitaria otorga a los estudiantes y personal académico; recibiendo las quejas de éstos cuando consideren que sus derechos han sido violados por alguna autoridad o dependencia universitaria.

E) En abril de 1987 se creó la Procuraduría para la Defensa del Indígena en Oaxaca, organismo dependiente del Ejecutivo Federal encargado del proceso de liberación de los indígenas privados de su libertad.

F) La Procuraduría Social de la Montaña en Guerrero, creada el 29 de abril de 1987 como un organismo subordinado al Ejecutivo local, encargado de proteger los intereses de los indígenas.

(92) Ramón Sosamontes Herreramoro. "Las reformas en materia de Derechos Humanos", en Rubén Valdez Abascal y José Elías Romero Apis, La modernización del derecho mexicano, 1a. ed., Porrúa, México, 1994, p.196.

G) El 14 de agosto de 1988 se estableció, en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, la creación de la Procuraduría de Protección Ciudadana en el Estado, misma que se encargaría de atender las quejas presentadas por violaciones de las obligaciones que tienen establecidos los servidores públicos en la ley antes mencionada. Entre las facultades otorgadas a la Procuraduría en comento se pueden mencionar las siguientes: Investigar la procedencia de la queja y averiguar la verdad, solicitar informes a los servidores públicos, tener acceso a todos los expedientes o documentos administrativos o judiciales, formular recomendaciones, advertencias, proposiciones y recordatorios a los servidores públicos y emplear medios de apremio.

H) El 22 de diciembre de 1988 se publicó, en Querétaro, el Reglamento General de la Defensoría de los Derechos de los Vecinos, mismo que creó un organismo cuya finalidad era desahogar las quejas presentadas por los ciudadanos que consideraran afectados sus derechos.

I) Según acuerdo del Jefe del Departamento del Distrito Federal (DDF), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1989, se estableció la Procuraduría Social como órgano desconcentrado del Departamento del Distrito Federal. Esta procuraduría contribuiría a que los actos a cargo del DDF se apegaran a los principios de legalidad, honestidad y oportunidad.

J) Finalmente, en abril de 1989, se fundó la Comisión de Derechos Humanos del estado de Morelos.

Pese a los anteriores esfuerzos por buscar la defensa de los Derechos Humanos, los excesos cometidos por autoridades y servidores públicos continuaban. Ante estos sucesos, por la creciente demanda social y la imperiosa necesidad de fortalecer la protección de los mismos, en 1989 se creó dentro de la Secretaría de Gobernación la Dirección General de Derechos Humanos, misma que se encargaría de atender las quejas por violaciones a las garantías individuales. Pero esta dependencia no fue suficiente para frenar los excesos cometidos por los servidores públicos, problema que se agudizó con los abusos cometidos en la lucha contra el narcotráfico.

Aún con los esfuerzos realizados por algunas instancias, con la creación de organismos que luchaban por la protección de los Derechos Fundamentales, no se advirtió en el país una mejoría sustantiva en cuanto al más efectivo respeto de los Derechos Fundamentales. Los abusos cometidos con motivo de la lucha contra el narcotráfico, las detenciones arbitrarias, la tortura eran prácticas cotidianas de los cuerpos de seguridad. Por otra parte, los abusos cometidos por autoridades administrativas, los rezagos en los tribunales, el despotismo y la arbitrariedad con la que algunas autoridades actuaban iban en aumento. Ante ello, era necesaria la creación de un organismo que contuviera todos los abusos cometidos.

3.1 Decreto que crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos (Diario Oficial de la Federación de 6 de junio de 1990).

Ante los problemas de tenencia de la tierra, de los efectos perversos de la lucha contra el narcotráfico y las secuelas de la crisis económica

sufrida por México, que originó un serio problema de respeto a los Derechos Humanos y, consecuentemente, una exigente demanda social a fin de que el Estado adoptara medidas rápidas, enérgicas e innovadoras para hacer cesar tal situación. Lo anterior, obligó al Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, durante los dos primeros años de su administración (1988-1994), a adoptar una nueva política en materia de Derechos Humanos, consistente en reformas legislativas tendientes a una mejor protección de éstos y la creación, en 1989, de la Dirección General de Derechos Humanos, dependiente de la Secretaría de Gobernación.

Debido a que las acciones anteriores no fueron suficientes y las violaciones a Derechos Humanos continuaban, se vio la necesidad de crear un órgano encargado de la vigilancia del respeto a los Derechos Humanos. Así, el 6 de junio de 1990 se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación y expedido por el Poder Ejecutivo Federal. La creación de este organismo obedece a la preocupación existente, tanto de la sociedad como del gobierno, por la protección y defensa de los Derechos Humanos.

Se formó como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y está encargado de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los Derechos Humanos, tanto de los mexicanos como de los extranjeros.

"Como seguramente sucede al arranque de cualquier institución, el inicio de las actividades de la CNDH no resultó sencillo. Las críticas no se hicieron esperar: hubo quien consideró que su naturaleza de organismo

desconcentrado restaría a la Comisión la independencia necesaria para cumplir auténticamente su responsabilidad; otros creyeron que la única misión del organismo sería maquillar la imagen de México en el extranjero y algunos más la vieron como una moda efímera y pasajera.⁽⁹³⁾ En este sentido se pronunció Emilio Krieger, quien afirmó que la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos tan sólo constituía un disfraz ante la opinión internacional, afirmación que se desprendía al analizar la forma en que la CNDH se había constituido, subordinándola al Poder Ejecutivo y limitando sus facultades al poder emitir tan sólo simples 'recomendaciones'.⁽⁹⁴⁾ Por otra parte, también hubo quienes criticaron su marco jurídico, desde la facultad presidencial para crearla hasta los aspectos que conforman a un *Ombudsman*. Tal es el caso del doctor Rafael Ruiz Harrell, quien señaló que el "Presidente de la República no tiene facultades legales para 'crear' o 'establecer', mediante un simple decreto, un órgano desconcentrado -a menos, por supuesto, que la formación del mismo esté ya prevista en la ley orgánica que haya expedido el Congreso"⁽⁹⁵⁾

Señala este mismo autor que, en relación con los puestos creados por el decreto, "...la creación de todo puesto público debe hacerse mediante una ley que, además de fijar la remuneración correspondiente, le otorgue una fundamentación legal. La facultad de crear leyes federales le corresponde constitucionalmente sólo al Congreso de la Unión (artículo 73, fracción XXX), y no está dentro de las atribuciones del presidente de

(93) Jorge Madrazo Cuéllar, op. cit., pp. 56-57.

(94) Emilio Krieger, La Comisión Nacional de Derechos Humanos: Una visión no gubernamental, pp. VIII-IX.

(95) Rafael Ruiz Harrel. "Legalidad, estructura y atribuciones de la CNDH", en Varios autores, La Comisión Nacional de Derechos Humanos: Una visión no gubernamental, p. 140

la República."⁽⁹⁶⁾ Finalmente, basado en las anteriores aseveraciones, Ruiz Harrel señaló que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, al crearse mediante un decreto expedido por el Ejecutivo Federal, fue anticonstitucional, en virtud de que dicho documento es violatorio de los artículos 75 y 90 de la Constitución. Señalando además que la fundamentación para expedir el decreto (artículos 89, fracción I, de la Constitución y 17 y 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) fue errónea.

Lo anteriormente señalado es incorrecto, ya que el Presidente de la República sí tiene facultades para crear órganos desconcentrados, facultad que nunca había sido cuestionada. Así, no existe violación al artículo 90 ya que en ningún momento señala que para crear un organismo desconcentrado se deba prever su creación en una ley orgánica. Por otra parte, la facultad para crear organismos desconcentrados sí se desprende del artículo 89, fracción I, en su segunda parte.

Por otra parte, y respecto al señalamiento que Ruiz Harrel hace en relación con la creación de los puestos públicos a que dió lugar el establecimiento de la CNDH, cabe señalar que el autor está equivocado al realizar dicha afirmación. Lo anterior, en virtud de que el artículo 75 constitucional en el que se basa, se establece que la Cámara no podrá dejar de señalar la retribución a un puesto público establecido por ley, pero no dice que todos los puestos públicos deban establecerse en la ley.

Finalmente, este autor señala que la CNDH es un organismo desconcentrado *sui generis*, en virtud de que el decreto que la creó "...no

(96) Ibidem, p. 141.

tuvo el cuidado de concederle personalidad, autonomía ni patrimonio propios. A falta de estas características -distintivas de la figura jurídica del 'órgano desconcentrado'- ha de concluirse que todo lo que se pretendía era darle mayor visibilidad a la Dirección General de Derechos Humanos.⁽⁹⁷⁾ Esta última observación hecha por el doctor Ruiz Harrell es totalmente errónea, ya que ningún organismo desconcentrado tiene personalidad jurídica ni patrimonio propios, características esenciales de los organismos descentralizados.

Este nuevo organismo, además de contar con los funcionarios que el Decreto señaló, contaba con un Consejo formado por diez personalidades de la sociedad civil, viéndose así ésta representada en la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

"Los derechos humanos a que se refiere este decreto no son limitados a determinado tipo, sino que incluyen aquellos que caen dentro del campo de los consumidores, del legado histórico-cultural, los mínimos de calidad -...- y la protección al ambiente en todos sus niveles y aspectos. La Comisión puede abordar la protección de estos derechos y la defensa de los llamados intereses colectivos, fragmentarios o difusos."⁽⁹⁸⁾

El primer reglamento interno que reguló las actividades de la Comisión Nacional fue discutido y aprobado por el Consejo de la propia institución, mismo que está formado mayoritariamente por personalidades con reconocido prestigio y no por funcionarios públicos o legisladores. Señala el doctor Carpizo que además de lo ya anotado, "el segundo dato de gran trascendencia es que ese Reglamento Interno, por instrucciones del C.

(97) Ibidem, pp. 145-146.

(98) Comisión Nacional de Derechos Humanos, Memoria, Simposio: Los abogados..., op. cit., pp. 89-91.

Presidente, Carlos Salinas, se publicó en el Diario Oficial. Así, un reglamento aprobado mayoritariamente por la sociedad civil adquiere la jerarquía de norma general, abstracta e impersonal. Este es un caso extraordinario que tiene un significado profundo que impregna la naturaleza de la Comisión Nacional y que resalta en el artículo primero del Reglamento: La Comisión Nacional es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación pero es también un órgano de la sociedad y defensor de ésta.⁽⁹⁹⁾ Dicho reglamento fue publicado, en el Diario Oficial de la Federación el 1 de agosto de 1990.⁽¹⁰⁰⁾

El Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos establecía, en su artículo 3º, la competencia de este organismo:

- Violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o a un grupo y que sean cometidos por una autoridad o servidor público;

- Violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o a un grupo, cometidos por otros agentes sociales, cuya impunidad provenga de la anuencia o la tolerancia de alguna autoridad o servidor público, y

- En los casos a que se refieren los dos incisos anteriores, por negligencia imputable a alguna autoridad o servidor público.

(99) Jorge Carpizo. Derechos Humanos., op. cit., p. 20.

(100) Diario Oficial de la Federación 1 de agosto de 1990, pp. 2-9.

De lo anteriormente señalado, se desprende que para que la Comisión Nacional actúe, es requisito *sine qua non* la intervención directa o indirecta de una autoridad o servidor público.

Asimismo, se señala que la Comisión Nacional no será competente para actuar en:

A) Asuntos jurisdiccionales de fondo y sentencias definitivas, en virtud de que corresponde al Poder Judicial la valoración de todos los elementos de prueba que obran en un expediente. Asimismo, "porque los casos tienen que tener un final, no pueden estar indefinidamente pendientes y cuando éste se alcanza, la sentencia adquiere valor de cosa juzgada, de verdad legal, lo que contribuye a reforzar la seguridad jurídica"⁽¹⁰¹⁾.

Es necesario no confundir la incompetencia de la Comisión Nacional tratándose de asuntos jurisdiccionales de fondo y los asuntos de carácter administrativo en los que se pudiera encontrar involucrada una autoridad del Poder Judicial, situación esta última en la que el organismo sí era competente.

B) Laborales en virtud de que se trata de una controversia entre particulares en la que no existe la intervención de una autoridad o servidor público, aún cuando una de las partes sea el Estado, considerándose éste patrón. Por otra parte, no es posible sustituir a las autoridades jurisdiccionales competentes (tal sería el caso de la Junta de Conciliación y Arbitraje, tanto locales como federal, o bien el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje).

(101) Ibidem, p. 22.

Pero en caso de que intervenga alguna autoridad administrativa, con este carácter, y supuestamente se hayan violado Derechos Humanos, la Comisión Nacional si será competente para conocer del asunto.

C) Electorales, la Comisión Nacional no podía intervenir en la calificación de elecciones, en virtud de que en tal caso se estaría sustituyendo a los congresos federal y locales, así como a los tribunales electorales existentes.

Al igual que en el punto anterior, no debe confundirse el asunto propiamente electoral, como sería la calificación, con alguna violación cometida por cualquier autoridad durante el proceso comicial. En este caso, la Comisión está facultada para conocer violaciones a las garantías individuales establecidas en la Constitución y que se cometan durante los procesos comiciales. En esta circunstancia, la Comisión debía expedir su recomendación antes de que los organismos competentes emitieran su resolución definitiva, y para ello contaba con aproximadamente seis semanas.

3.2 Reforma constitucional en materia de Derechos Humanos. Artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La propuesta de reforma al artículo 102 constitucional fue presentada por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión el 18 de noviembre de 1991. En el documento presentado se proponía dividir al mencionado artículo en dos apartados; en el primero

quedaría todo el texto del multicitado artículo, en tanto que en el segundo (B) se incorporarían las reformas, estableciéndose la creación de organismos públicos protectores de los Derechos Humanos.

La anterior propuesta se debió a la necesidad de dotar a cada estado de la República y al Distrito Federal con instrumentos semejantes a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a fin de fortalecer la protección y el respeto por los Derechos Humanos.

Por lo que se refiere a la ubicación de los organismos protectores de Derechos Humanos en la Constitución, hubo varias propuestas así, se pensó en el artículo 1, en agregar algún párrafo a los artículos 14 o 16, pasar el contenido del artículo 23 al 22 para poder disponer de este espacio, crear un 24 bis o un 29 bis, o bien agregar una fracción al artículo 73 para facultar al Congreso de la Unión a legislar en materia de Derechos Humanos. Pero ninguna de estas propuestas prosperó ya que, según Jorge Carpizo "...se consideró que no era adecuado que en la declaración sustantiva de las denominadas garantías individuales se incorporaran las bases de uno de los procedimientos de su defensa, además de que los otros procedimientos o garantías procesales que integran el contenido de la jurisdicción constitucional mexicana no se encuentran entremezclados con la declaración sustantiva.

"Respecto a los artículos bis, se consideró que, si bien hay algunas Constituciones que los tienen, en México ello es desconocido y no es técnicamente adecuado en una Ley Fundamental"⁽¹⁰²⁾, en tanto que la adición al artículo 73, se pensó que era necesario establecer en la Constitución las principales características de la institución. Así, se

(102) Ibid, p. 119.

decidió modificar el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que el mismo tuviera dos incisos. "La congruencia de incluir dicho apartado "B" en el cuerpo del artículo 102, queda de manifiesto al tomarse en cuenta el espíritu social de ese precepto. De esta manera, la representación de los intereses de la sociedad, que en el apartado "A" otorga facultades para tal efecto al Ministerio Público de la Federación, se complementa y refuerza a través de la creación y operación de organismos protectores de derechos humanos."⁽¹⁰³⁾

Una vez recibida la respectiva iniciativa presidencial, ésta fue turnada a las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales, y a la de Derechos Humanos, quienes convocaron, el 27 de noviembre de 1991, al entonces Presidente de la CNDH, doctor Jorge Carpizo, para que explicara el contenido del apartado que se adicionaría al artículo 102.

En la reunión sostenida con representantes de los distintos partidos políticos, el doctor Carpizo señaló, ante la inconformidad de aquéllos por el hecho de que la CNDH no pudiera intervenir en asuntos electorales, que los organismos protectores de Derechos Humanos, por su naturaleza, requieren estar fuera de este tipo de asuntos. Así señaló que "los defensores de los derechos humanos, por su función moral, no deben estar en controversias políticas. No tendrían nada que ganar y si mucho que perder".

Por otra parte, y en relación a las observaciones que los diputados hicieron sobre la limitación de los organismos que se iban a crear

(103) José Luis Stein Velasco, "La reforma constitucional en materia de Derechos Humanos", en Leonel Péreznieto Castro (Compilador), Reformas constitucionales..., op. cit., p 102.

respecto de asuntos laborales y jurisdiccionales, el doctor Carpizo señaló que los conflictos laborales ocurren entre particulares y que para conocer de los mismos están instituidos los tribunales correspondientes. Por lo que hace a los asuntos jurisdiccionales, afirmó que ello vulneraría la autonomía y soberanía del poder judicial. Asimismo, precisó que la CNDH sí tiene facultades para intervenir en casos de violación a las garantías individuales durante el proceso judicial, tratándose de violaciones administrativas, sin vulnerar la soberanía judicial.

La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, conjuntamente con la de Derechos Humanos "estimaron que la propuesta de otorgar rango constitucional a organismos defensores de los derechos humanos, constituye una respuesta necesaria para combatir la impunidad, el abuso, la arbitrariedad, la prepotencia y todo exceso de autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones. En este sentido esas Comisiones dejaron claro que para lograr y perfeccionar la convivencia social, nadie puede estar por arriba de la ley y todos deben estar sometidos a su imperio."⁽¹⁰⁴⁾

Ambas comisiones consideraron que la CNDH se creó siguiendo el ejemplo del *ombudsman* escandinavo, mismo que no ha sustituido a los órganos encargados de la impartición de justicia, sino por el contrario, ha sido un órgano auxiliar. Así, la Comisión Nacional no busca, como ya se dijo, sustituir a los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia; en cambio su finalidad es colaborar con las instituciones encargadas de dichas actividades, procurando que sus procedimientos sean breves y sencillos, además de gratuitos.

(104) Ibidem, pp. 105-106.

En este dictamen, las multicitadas comisiones finalmente convinieron en que la CNDH no tuviera competencia en asuntos laborales, electorales y jurisdiccionales. Así, señalaron que los organismos protectores de Derechos Humanos no deberán conocer de asuntos electorales ya que es conveniente que se mantengan al margen del debate político, ya que en caso contrario, correrían el riesgo de involucrarse en la controversia, con la consiguiente contaminación en el conflicto, lo que provocaría la discusión sobre la autoridad moral de las instituciones en comento, que es por sí misma el fundamento propio de su eficacia. Así los organismos públicos defensores de los Derechos Humanos, al igual que los *ombudsman* en el mundo, no conocerá de esta materia, pues, de hacerlo, muy poco podría aportar y sí pondría en grave riesgo el alcance de su opinión.

Por otra parte, señala el dictamen, que se excluyen los conflictos de naturaleza laboral ya que se entiende que cuando el patrón es el Estado, está actuando no como Estado, sino como patrón. "Intervenir en lo laboral, significaría que la Comisión de Derechos Humanos (sic), institución diversa a los órganos jurisdiccionales, revisara asuntos de fondo cuyo conocimiento es atribución exclusiva de los tribunales respectivos y que por tanto, invadiría funciones conferidas a los órganos laborales."⁽¹⁰⁵⁾

Finalmente, y en relación con la excepción relativa a los asuntos jurisdiccionales, se establece en el multicitado dictamen que se tiene que tener en cuenta que "el Constituyente plasmó la separación de poderes como una de las mejores garantías en la defensa de la libertad, la

(105) Cámara de Diputados. Diario de Debates, año 1, número 9, noviembre de 1991, pp. 2381-2382.

dignidad y la seguridad jurídica de los individuos. De lo contrario se desquiciaría el orden normativo, pilar de la democracia que protege las funciones del poder judicial; por tanto, no es posible ni conveniente que un organismo como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (sic), tenga capacidad para intervenir en asuntos jurisdiccionales de fondo, porque la tarea de juzgar ha de protegerse de interferencias a fin de que los jueces que conocen mejor que nadie los expedientes, puedan emitir las sentencias con estricto apego a las leyes y absoluta independencia.

"Tal exclusión es saludable además, porque contribuye a reforzar la seguridad jurídica, al existir una última instancia en las manos del Poder Judicial, cuya resolución sea definitiva y otorgue a la sentencia el valor de cosa juzgada; es decir, la verdad legal."⁽¹⁰⁶⁾

La iniciativa de reforma fue discutida en el Pleno de la Cámara de Diputados el 13 de diciembre de 1991. Cabe destacar que los debates más intensos que se dieron durante el procedimiento destinado a aprobar la reforma al multicitado artículo 102, fueron los relativos a las limitaciones a la competencia de los organismos locales.

Uno de los puntos en los que existió desacuerdo por parte de algunos partidos fue el relativo a la exclusión del Poder Judicial de la Federación de la competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En relación con esto, el diputado Amador Rodríguez Lozano señaló que el argumento para no incluir al Poder Judicial Federal en la competencia de la CNDH fue porque este poder realiza el control de la constitucionalidad de leyes y actos. "En este sentido es que este Poder Judicial Federal

(106) Ibid, p. 2382.

cuando realiza esta función es un órgano superior a los tres poderes constitutivos: al Poder Legislativo, al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial. Es un órgano superior a ellos tres, es un órgano de la unidad total del Estado Federal; no es un órgano de la Federación. Es el órgano límite, el que dice la última palabra respecto a la constitucionalidad de leyes y actos."⁽¹⁰⁷⁾ Así, señala que en caso de que existiera otro órgano que pudiera hacerle cualquier tipo de señalamiento, se estaría vulnerando la unidad del Estado federal, convirtiéndose este último en un supraórgano.

Respecto a la incompetencia en comento, el doctor Carpizo señala que el Poder Judicial de la Federación solicitó expresamente al Presidente de la República su exclusión de la competencia de la CNDH argumentando que:⁽¹⁰⁸⁾

- Que en México, el Poder Judicial de la Federación tiene una doble vertiente; como poder de la Federación y como poder del Estado federal al poseer la facultad de interpretar la Constitución en última instancia, y por ello se encuentra jerárquicamente encima de los tres poderes de la Federación; que, en consecuencia, ningún órgano le puede indicar cómo actuar aunque sólo se trate de recomendaciones.

- Que el Poder Judicial de la Federación tiene sus propios órganos de control, ya que la conducta de los jueces y magistrados, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder

(107) Ibid, p. 2663.

(108) Jorge Carpizo McGregor, La política mexicana para los Derechos Humanos, en Rubén Valdez Abascal y José Elías Romero Apis, La modernización... op. cit., p. 183.

Judicial de la Federación, en su artículo 12, fracciones XXXIV y XXXV, se encuentra bajo la vigilancia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- Que el régimen de inspección por parte de los Ministros es ya de por sí una especie de *Ombudsman* judicial.

La multicitada iniciativa fue presentada para su aprobación al Senado de la República y a las legislaturas de los Estados. El 24 de enero de 1992, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión la rectificó y el 28 de ese mismo mes y año, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación.

De esta disposición se desprenden los siguientes principios:

- A) El precepto obliga tanto a las legislaturas de los Estados como al Congreso de la Unión a crear organismos públicos protectores de Derechos Humanos, creándose así el llamado Sistema Nacional no Jurisdiccional de Protección a los Derechos Humanos.

Este sistema no sustituye o elimina a ninguno de los procedimientos previstos por la Constitución, por el contrario, viene a enriquecerlos y complementarlos como una nueva y distinta garantía de la justicia constitucional mexicana.

Éstos organismos protegerán, según señala el artículo en comento, los Derechos Humanos consagrados por el orden jurídico mexicano, es decir, aquéllos que se encuentren en la Constitución, en las constituciones locales, en las leyes y en los tratados y convenios suscritos y ratificados por México.

Se respeta la estructura federal al disponer que cada una de las entidades federativas creará su propio organismo protector de los Derechos Humanos, mismos que conocerán de presuntas violaciones a Derechos Humanos cometidas por autoridades o servidores públicos del fuero común. En tanto que la CNDH conocerá de presuntas violaciones a Derechos Humanos cometidas por autoridades o servidores públicos de la Federación.

B) Las Recomendaciones que emitan estos organismos serán públicas, autónomas y no vinculatorias para la autoridad. Este principio es el que configura al *Ombudsman*. Según el doctor Carpizo, este principio contiene tres elementos:⁽¹⁰⁹⁾

- Son Recomendaciones, por lo tanto no son obligatorias para la autoridad. En caso contrario, las decisiones de los organismos protectores de Derechos Humanos serían sentencias, convirtiéndose así en tribunales. Así, para el cumplimiento de las mismas, será necesaria la voluntad de la autoridad destinataria, ya que no podrá obligársele a cumplirla.

- Las Recomendaciones son autónomas, es decir, éstas sólo se basarán en las evidencias que integren el expediente respectivo. Así, ninguna persona o autoridad puede señalarle a estos organismos la forma en que deben actuar.

(109) Jorge Carpizo. Derechos Humanos..., op. cit., p. 123.

- Las Recomendaciones deben ser públicas, es decir, deben ser dadas a conocer a la opinión pública, ya que es necesario para el buen funcionamiento de los *Ombudsmen* que estén apoyados por la sociedad.

C) La CNDH se convierte en órgano revisor en caso de inconformidades por las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos locales de protección a los Derechos Humanos. Esta idea está inspirada en la necesidad de que exista una unidad de interpretación, tal como sucede en el juicio de amparo.

"Esta idea, aunada a la de nuestro federalismo, es la que tiene por resultado la existencia de organismos locales de protección de Derechos Humanos, pero cuyas Recomendaciones, acuerdos y omisiones pueden ser recurridas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Así, se crea un sistema nacional no jurisdiccional de defensa y protección de Derechos Humanos."⁽¹¹⁰⁾

D) Estos organismos no tendrán competencia tratándose de asuntos de carácter electoral, laboral o jurisdiccional. La CNDH también será incompetente tratándose de asuntos en los que la autoridad señalada sea el Poder Judicial de la Federación, aun cuando la naturaleza de las violaciones sean de carácter administrativo.

Con la adición del apartado B al artículo 102 de nuestra Constitución, la protección de los Derechos Humanos se convierte en una obligación del Estado mexicano de carácter ineludible.

(110) Ibid, p. 131.

"La original ubicación de la Comisión Nacional como organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación provocó también una corriente crítica importante, que señalaba que la naturaleza administrativa del órgano le restaría autonomía e independencia.

"Lo cierto es que entre junio de 1990 y junio de 1992, fecha esta última en que se materializó la determinación de constituir a la CNDH como un organismo descentralizado del Estado, su independencia y autonomía nunca dejó de explicitarse socialmente."⁽¹¹¹⁾

3.3 Ley y Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El 29 de junio de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en tanto que el 12 de noviembre del mismo año, fue publicado el Reglamento Interno de dicha institución, el cual entró en vigor un mes después de su publicación.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, según el artículo 2 de su Ley, es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio "...que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano."⁽¹¹²⁾

(111) Jorge Madrazo Cuéllar, op. cit., pp. 75-76.

(112) Comisión Nacional de Derechos Humanos, Decreto constitucional..., op. cit., p. 17

Con esta nueva legislación, la CNDH pasa de ser un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación a ser descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios. El que la Comisión Nacional sea un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios obedece a la necesidad de que este organismo tenga independencia del gobierno, de los partidos políticos y de cualquier tipo de organización. En este sentido, la CNDH es un organismo apolítico y apartidista.

"Desde su surgimiento, la Comisión Nacional ha estado integrada por dos tipos de órganos: El órgano ejecutivo a cuya cabeza está el presidente de la Comisión Nacional, y el órgano deliberativo que recibe el nombre de Consejo."⁽¹¹³⁾

La creación del Consejo, que estará integrado por diez personalidades de la sociedad civil con reconocido prestigio y que se encargará, entre otras cosas, de establecer los lineamientos de la propia Comisión Nacional, es una innovación a la figura del *Ombudsman*. El nombramiento de los miembros de este cuerpo colegiado estará a cargo del Ejecutivo Federal, sometiéndolo a la aprobación de la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, durando en su cargo un año. El Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos contará con una Secretaría Técnica.

Por lo que hace a los órganos ejecutivos, la CNDH está integrada por un Presidente, una Secretaría Ejecutiva y hasta cinco Visitadores Generales. La designación del titular será hecha por el Ejecutivo Federal y sometida a la aprobación de la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, de

(113) Jorge Madrazo Cuéllar, op. cit., p. 61.

título de licenciado en Derecho expedido legalmente y tener tres años de ejercicio profesional cuando menos⁽¹¹⁵⁾.

Las facultades del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se encuentran consignadas en el artículo 15 de la Ley de la propia Comisión Nacional que señala:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional:

"II. Formular los lineamientos generales a los que se sujetarán las actividades administrativas de la Comisión, así como nombrar, dirigir y coordinar a los funcionarios y al personal bajo su autoridad;

"III. Dictar las medidas específicas que juzgue convenientes para el mejor desempeño de las funciones de la Comisión:

"IV. Distribuir y delegar funciones a los Visitadores Generales en los términos del Reglamento Interno;

"V. Enviar un informe anual al Congreso de la Unión y al Titular del Poder Ejecutivo Federal sobre las actividades de la Comisión:

"VI. 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, así como con instituciones

(115) Ibidem, pp. 27-28.

académicas y asociaciones culturales, para el mejor cumplimiento de sus fines:

"VII. Aprobar y emitir las recomendaciones públicas autónomas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitador:

"VIII. Formular las propuestas generales conducentes a una mejor protección de los Derechos Humanos en el país;

"IX: Elaborar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Comisión y el respectivo informe sobre su ejercicio para presentarse al Consejo de la misma;

"X. Las demás que el señalen la presente ley y otros ordenamientos."⁽¹¹⁶⁾

Por su parte, el Consejo de la Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional;

"II. Aprobar el Reglamento Interno de la Comisión Nacional;

"III. Aprobar las normas de carácter interno relacionadas con la Comisión Nacional;

(116) Ibidem, pp. 24-25.

"IV. Opinar sobre el proyecto de informe anual que el Presidente de la Comisión Nacional presente al Congreso de la Unión y al Titular del Poder Ejecutivo Federal:

"V. Solicitar al Presidente de la Comisión Nacional Información adicional sobre los asuntos que se encuentren en trámite o haya resuelto la Comisión Nacional, y

"VI: Conocer el informe el Presidente de la Comisión Nacional respecto al ejercicio presupuestal."⁽¹¹⁷⁾

El titular de la Secretaría Ejecutiva se encargará, de conformidad con el artículo 22 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de proponer las políticas generales que habrá de seguir la CNDH ante los organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales; promover las relaciones de la CNDH con organismos públicos, sociales o privadas, nacionales e internacionales, en materia de Derechos Humanos; realizar estudios legislativos; enriquecer y mantener el acervo documental de la CNDH⁽¹¹⁸⁾.

Finalmente, y en relación con las atribuciones de los Visitadores Generales, éstas se encuentran consignadas en el artículo 24 de la Ley de la CNDH que señala:

(117) Ibidem, p. 26.

(118) Ibid..., pp. 27-28.

"I. Recibir, admitir o rechazar las quejas e inconformidades presentadas por los afectados, sus representantes o los denunciantes ante la Comisión Nacional;

"II. Iniciar a petición de parte la investigación de las quejas e inconformidades que el sean presentadas, o de oficio, discrecionalmente aquéllas sobre denuncias de violación a los Derechos Humanos que aparezcan en los medio de comunicación:

"III. 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;

"IV. Realizar las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación o acuerdo, que se someterán al Presidente de la Comisión Nacional para su consideración; y

"V. Las demás que el señale la presente ley y el presidente de la Comisión Nacional, necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones."⁽¹¹⁹⁾

Por otra parte, es de señalar que el presidente y los visitadores generales tendrán inmunidad en el ejercicio de sus funciones y fe pública. Asimismo, la CNDH podrá solicitar a las autoridades que tomen medidas precautorias o cautelares a fin de evitar la consumación irreparable de

(119) Ibidem, p. 29.

violaciones a Derechos Humanos; podrá declinar la competencia en algún asunto que pudiera afectar su autonomía y autoridad moral, previo acuerdo con el Consejo.

Es pertinente destacar que para que se configure una violación a Derechos Humanos y, consecuentemente, los organismos públicos protectores de Derechos Humanos actúen, es necesaria la intervención de alguna autoridad o servidor público en el hecho presuntamente violatorio de Derechos Humanos; de lo contrario, estaríamos frente a delitos o faltas administrativas, en cuyo caso estos organismos no serían competentes. La actuación de la autoridad puede ser en forma directa o indirecta; por acciones, omisiones o negligencia.

La CNDH tendrá competencia en todo el territorio nacional para conocer de quejas de carácter administrativo de autoridades o servidores públicos federales o bien, cuando en un mismo hecho intervengan autoridades locales y federales. Así, el artículo 6 de la Ley de la propia Comisión Nacional señala:

"Artículo 6°.- La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Recibir quejas de presuntas violaciones a Derechos Humanos;
- II. Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de Derechos Humanos en los siguientes casos:

- a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;
 - b) 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 en tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas;
- III. Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- IV. 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 Federativas a que se refiere el citado artículo 102, apartado B, de la Constitución Política;
- V. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades pro omisiones en que incurran los organismos de Derechos Humanos a que se refiere la fracción anterior, y por insuficiencia en el cumplimiento

de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta ley;

- VI. 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;
- VII. Impulsar la observancia de los Derechos Humanos en el país;
- VIII. Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los Derechos Humanos;
- IX. Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e internacional;
- X. Expedir su Reglamento Interno;
- XI. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de Derechos Humanos;

- XII. Supervisar el respeto a los Derechos Humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social de país;
- XIII. Formular programa y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de Derechos Humanos;
- XIV. Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de Derechos Humanos;
- XV. Las demás que le otorguen la presente ley y otros ordenamientos."⁽¹²⁰⁾

La Comisión Nacional no será competente, en principio, tratándose de presuntas violaciones cometidas por autoridades o servidores públicos de alguna entidad federativa, ya que dichos asuntos corresponderán a los organismos locales de protección a los Derechos Humanos. Sólo en caso de que se ejercite la facultad de atracción (artículos 60 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y 156 del Reglamento Interno) o bien, en segunda instancia por los recursos de inconformidad que pudieran presentar los quejosos ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

(120) Ibidem, pp.19-21.

Los recursos de inconformidad anteriormente señalados pueden ser de dos tipos:

A) **De queja.-** podrá ser interpuesto por las omisiones o inactividad de los organismos locales debiendo haber transcurrido por lo menos seis meses desde la presentación de la queja. El recurso de queja se presentará ante la CNDH.

B) **De impugnación.-** procederá contra las resoluciones definitivas de los organismos locales de Derechos Humanos o contra las informaciones definitivas de las autoridades respecto del cumplimiento de las Recomendaciones emitidas por los organismos antes citados. Estos recursos deberán presentarse ante el organismo local dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha en que el recurrente tuvo conocimiento de la resolución. El recurso deberá remitirse a la CNDH dentro de los 15 días siguientes a su recepción.

"Ahora bien, en virtud de que el artículo 102, apartado B, de nuestra Constitución configura un sistema nacional, si la ley de una entidad federativa que crea un organismo local viola alguno de los principios constitucionales... el organismo nacional podrá resarcir esa violación u omisión en defensa de este sistema nacional."⁽¹²¹⁾

Cabe destacar que las incompetencias relativas a los asuntos jurisdiccionales, laborales y electorales establecidos en el Decreto de creación se conservaron en la nueva legislación, añadiendo, como ya se mencionó, la incompetencia que tiene la Comisión Nacional para conocer

(121) Jorge Carpizo, La política..., op. cit., p. 183.

de actos del Poder Judicial de la Federación. Además de estas incompetencias, señaladas en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos señala que no podrá conocer de consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales (artículo 7, fracción IV).

Por otra parte, el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos señala, en su artículo 18, qué se entiende por resoluciones de carácter jurisdiccional, señalando:

"I. Las sentencias o laudos definitivos que concluyan la instancia;

"II. Las sentencias interlocutorias que se emitan durante el proceso;

"III. 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;

"IV. En materia administrativa, los análogos a los señalados en las fracciones anteriores.

"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."⁽¹²²⁾

Por lo que hace a los conflictos laborales, el artículo 20 del mencionado reglamento, señala que son "...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."

Además de las incompetencias ya mencionadas, el multicitado reglamento señala que la CNDH no conocerá de asuntos agrarios que sean de la competencia de la Procuraduría Agraria; ni en materia ecológica, en primera instancia, debiendo declinar la competencia y turnar la queja a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Esto en virtud de que las procuradurías mencionadas se erigen como *Ombudsman* especializados en las materias agraria y ecológica. En cuanto a los asuntos agrarios, la Comisión Nacional tendrá competencia respecto de actos u omisiones de carácter administrativos de los tribunales agrarios, tanto del colegiado como de los unitarios.

En el caso de las quejas en materia ecológica, la Comisión Nacional, de conformidad con el artículo 25 del Reglamento Interno de la CNDH, podrá conocer en segunda instancia en los casos siguientes:

- "I. Cuando se trate de quejas por deficiencias, errores u omisiones en los que hubiera podido incurrir la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el

(122) Comisión Nacional de Derechos Humanos, Decreto constitucional..., op. cit., pp. 58-59.

tratamiento de un problema o por el contenido de su Recomendación;

- "II. 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;
- "III. Que la queja no implique que la Comisión Nacional se pronuncie sobre aspectos técnicos o científicos;
- "IV. Que la queja se refiera a hechos concretos en los que se haya visto afectada una comunidad y no una persona en particular."⁽¹²³⁾

Por lo que se refiere a la tramitación de la queja, una vez que ésta es recibida, se registra en una base de datos y se asigna a una de las tres Visitaduría General que en la actualidad están funcionando. En caso de que se trate de un asunto penitenciario o relativo a un centro de internamiento, la queja se asignará a la Tercera Visitaduría, en caso contrario, si a la queja el correspondió número non, se asignará a la Primera Visitaduría General y número par a la Segunda Visitaduría General.

Al ser recibida en la Visitaduría General, se asignará a un visitador adjunto, quién, en un lapso no mayor de 72 horas, deberá calificar la queja ya sea como presunta violación, incompetencia (por alguna de las

(123) Ibidem, pp. 60-61.

razones ya explicadas) o bien pendiente de calificación. Este último caso se refiere a aquellos escritos en los que el quejoso no haya consignado todos los datos necesarios para poder calificar la queja, en tal virtud, el visitador adjunto deberá solicitar la información necesaria al quejoso y una vez recibida recalificar la queja, ya sea como presunta violación o como incompetencia.

En caso de que se trate de una incompetencia, se hará del conocimiento del quejoso. En este supuesto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá orientar a l quejoso hacia la autoridad competente o bien, en caso de que no poder hacerlo así, simplemente informará al quejoso la razón de la incompetencia.

Por lo que hace a la presunta violación, la queja deberá ser investigada, allegándose todos los elementos necesarios para poder pronunciarse respecto de la misma. Durante la investigación, la Comisión Nacional podrá declararse incompetente. En caso de que se acredite la violación a Derechos Humanos, la CNDH podrá emitir una Recomendación o bien tratar el asunto en las mesas de amigable composición, siempre y cuando no se trate de violaciones de lesa humanidad como serían aquéllas que afectaran la vida o la integridad de la persona, solicitando a la autoridad la sanción del servidor público señalado como responsable (esta sanción puede ir de una amonestación hasta el ejercicio de la acción penal).

En caso de que se emitiera una Recomendación, la autoridad destinataria de la misma tiene 15 día para contestar la aceptación o no de la misma y otros 15 días para informar y dar pruebas de cumplimiento.

Por el contrario, si se acreditó que no existió tal violación, la CNDH podrá emitir un Documento de No Responsabilidad que eximirá de toda responsabilidad a la autoridad que se había señalado como presunta responsable de violación a Derechos Humanos.

4. LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y LA SOCIEDAD MEXICANA.

Puede afirmarse que la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha respondido a su demanda de creación al abrir los espacios necesarios para la participación de la sociedad en la identificación y denuncia de actos que pueden constituir violaciones a Derechos Humanos.

En este sentido, del último informe rendido por el Presidente del organismo se desprende que esta participación ha sido creciente y cada día la sociedad acude con mayor frecuencia a la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Así, mientras la CNDH en el periodo junio de 1993-marzo de 1994, recibió 7581 quejas, en el periodo comprendido entre junio de 1994 y marzo de 1995 registró un total de 7882. Con lo anterior se reafirma la participación de la sociedad ya que la Comisión Nacional en el segundo periodo recibió 301 quejas más que en el primero, debiendo tomarse en cuenta que en aquél ya se encontraban funcionando en todos los estados de la República y en el Distrito Federal los organismos locales de protección de Derechos Humanos.

Por otra parte, si bien las quejas han aumentado no puede señalarse que no han existido avances en lo que respecta a la defensa de los Derechos Humanos y que las violaciones siguen ocurriendo. Por el contrario, puede afirmarse que sí han existido avances, pero que la gente acude a la Comisión Nacional buscando soluciones a los problemas que afronta, aún cuando éstos no sean de la competencia del organismo. Esta aseveración se ve respaldada por los datos que el Presidente de la

Comisión Nacional dió a conocer en el informe antes mencionado, mismo que indica un aumento en las conclusiones por incompetencia u orientación.

Es importante destacar que la Comisión Nacional es sensible a los problemas de los grupos que ha denominado "vulnerables". Así, ha creado programas especiales para la atención de los problemas inherentes a los indígenas, a la mujer, al niño, a la familia, a periodistas, al sistema penitenciario mexicano, a los trabajadores migratorios. Estos programas, además de atender las quejas que se presentan relacionadas con el tema, han realizado estudios cuya finalidad es poder entender con mayor claridad los problemas que aquejan a los grupos mencionados, tratando de lograr una solución a los mismo. Asimismo, a raíz de los acontecimiento acaecidos el 1 de enero de 1994 y ante la necesidad de fortalecer el respeto a los Derechos Humanos, la CNDH creó un programa especial para los Altos y la Selva de Chiapas.

Por otra parte, la Comisión Nacional, además de dar cauce a las quejas presentadas por la ciudadanía, ha desarrollado programas como el de capacitación, publicaciones y divulgación, tendientes no sólo a la protección de los Derechos Humanos, sino también a la prevención de posibles violaciones a éstos. Así, la CNDH está dotada de facultades con las que normalmente no cuenta un *Ombudsman*, es decir, la difusión, divulgación, capacitación y educación en Derechos Humanos.

Asimismo, la CNDH ha creado un programa denominado "lucha contra la impunidad", mediante el cual se busca que los servidores públicos que hayan cometido violaciones a Derechos Humanos sean sancionados. Así, las sanciones que han sido impuestas van desde la amonestación hasta

el ejercicio de la acción penal contra el servidor público considerado como responsable de violación a Derechos Humanos. Este programa está apoyado tanto en las Recomendaciones como en las sesiones de trabajo sostenidas con las autoridades y que se han denominado "amigable composición".

Pero la preocupación por la constante violación a los Derechos Humanos de los mexicanos no ha sido exclusiva de los Gobiernos Federal y Estatal, sino también de importantes sectores de la sociedad, quienes se han organizado en lo que se ha denominado "organismos no gubernamentales pro Derechos Humanos" (ONG's), que en la actualidad rebasa el número de 200.

Es necesario señalar que una de las principales diferencias entre los ONG's y los organismos gubernamentales de protección a los Derechos Humanos, es que los primeros son organismos de conciencia, en tanto que los segundos son instituciones de derecho. Así, muchas veces lo que los primeros califican como violatorio a Derechos Humanos no coincide con lo señalado por los organismos gubernamentales, ya que en el primer caso, generalmente, se trata de una apreciación *a priori*, en tanto que los organismos gubernamentales no emiten opinión sobre ningún asunto sin haber realizado una investigación a fondo y contando con todos los elementos de prueba para fundamentar su dicho. Es decir, cualquier resolución emitida por estos organismos será fundada en las pruebas contenidas en el expediente respectivo, conforme a la verdad histórica y apegada a derecho.

Cabe destacar que estos organismos no se contraponen; por el contrario, pueden y deben ser complementarios. Lo anterior, en virtud de que la

fuerza de los organismos gubernamentales protectores de Derechos Humanos depende del apoyo que la sociedad le brinde; así, es indispensable que la sociedad, organizada o no, continúe apoyando a los organismos gubernamentales protectores de Derechos Humanos, ya que de ello depende, en gran parte, el éxito de los mismos.

Es importante que la sociedad civil apoye el trabajo realizado por la CNDH y los organismos locales protectores de Derechos Humanos y no confunda la protección a los Derechos Humanos con la impunidad de los delincuentes. No puede tomarse como bandera a estos organismos para justificar la ineficiencia de las autoridades. Es obligación del Estado combatir la delincuencia, se debe exigir a las instancias gubernamentales eficiencia en las labores de investigación y en la persecución de los delitos.

En este sentido, la Comisión Nacional desea que los responsables sean castigados conforme a la Ley, considerando que la impunidad es una forma flagrante de transgredir las garantías fundamentales. La CNDH no busca encubrir delincuentes ni solapar arbitrariedades; su finalidad es hacer que se respete lo que la Constitución y las leyes establecen, y se garanticen efectivamente los derechos de los gobernados.

"Debiera tenerse siempre presente que entre una seguridad pública eficiente y un cabal respeto a los Derechos Humanos no existe divorcio alguno. Al delincuente debe perseguírsele con fuerza y determinación para ponerlo delante de su juez y que, en un debido proceso legal, reciba la sanción que el orden jurídico establece. Pero esa fuerza sólo puede darse dentro de los márgenes y con la extensión que la propia Ley autoriza. Trasponer sus límites supondría crear círculos perversos en

donde los delincuentes son perseguidos por otros delincuentes, para seguir así delinquiendo. No es éste el camino que asegura la tranquilidad, la seguridad y la paz públicas."⁽¹²⁴⁾

La Comisión Nacional de Derechos Humanos desea y exige que los presuntos responsables de algún delito o falta administrativa sean sancionados conforme a Derecho, pero nunca que la autoridad o servidor público abuse del poder que se le ha concedido. Más aún, la autoridad o servidor público deberá garantizar los derechos fundamentales de las personas, independientemente del delito o falta que haya cometido. A este respecto, el Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en la sesión que se llevó a cabo en septiembre de 1990, emitió la siguiente tesis:

"En México todos los individuos, todos, inclusive los acusados de los más graves delitos, tienen derecho a gozar de las garantías individuales que consagra nuestra Constitución, dentro de las cuales están las garantías correspondientes a la integridad y dignidad de la persona..."

El que todos los individuos tengan derecho a gozar de las garantías que otorga nuestra Constitución no quiere decir que no deban responder por sus faltas. La CNDH considera que la impunidad es una violación a Derechos Humanos y ésta no sólo se concibe cuando alguna autoridad o servidor público comete alguna falta, también se presenta cuando una persona incurre en una falta o comete un delito y no recibe la sanción correspondiente.

(124) Comisión Nacional de Derechos Humanos, Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos No. 93/47, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1994, México, p. 18

5. CONCLUSIONES, PERSPECTIVAS Y SUGERENCIAS.

Si bien los Derechos Humanos considero encuentran su fundamento en el hombre, es decir, son inherentes a la persona, es necesario que el Estado los reconozca y proteja a través de su positivización, de lo contrario se convertirían en simples ideales.

En la actualidad siguen existiendo graves violaciones tanto a los derechos de la Primera Generación como a los de la Segunda Generación, aún cuando estos derechos se encuentran protegidos en las constituciones de casi todos los Estados y en diversos instrumentos internacionales. Por lo que se refiere a los derechos de la Tercera Generación, éstos úan se encuentran en la etapa de gestación y no se incluyen en casi ninguna ley fundamental. Así, urge crear las instituciones necesarias para proteger los Derechos Humanos y positivizar los derechos de la Tercera Generación.

Por lo que hace a México, si bien la lucha por los Derechos Humanos ha estado presente a lo largo de su historia, no fue sino hasta 1988 y debido a las graves violaciones que existieron, que se hizo necesaria la creación de un organismo protector de lcs Derechos Humanos. Así, la CNDH surgió en un momento crítico en la historia de México, en la que se hacía necesaria una lucha frontal contra las violaciones cometidas por las autoridades y servidores públicos.

Así, la CNDH ha trabajado intensamente durante sus pocos años de vida, recibiendo, hasta el 31 de marzo de 1995, un total de 35723 quejas, de las cuales concluyó el 96.24%, es decir, 34381. Pero hoy la Comisión Nacional debe realizar un exámen serio tanto de sus procedimientos como de sus objetivos por alcanzar.

Por lo que se refiere a sus procedimientos, cabe destacar que del último informe rendido por el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, éste señaló que si bien la CNDH había expedido en sus cuatro años de existencia un total de 796 Recomendaciones, el 51% de las mismas no se habían cumplido en su totalidad. En este sentido, el objetivo de la CNDH es la protección de los Derechos Fundamentales de los agraviados, por lo tanto, la institución debe avocarse a la solución de los problemas que puedan significar una violación a estos derechos. De los resultados obtenidos hasta ahora, no parece que la mejor protección a los Derechos Humanos sea la emisión de Recomendaciones, ya que en general éstas no se cumplen y la violación continúa o el presunto responsable de la misma no es sancionado.

A este respecto, cabe señalar que la amigable composición parece ser una mejor vía para combatir la impunidad. Así, durante los procesos de amigable composición se busca el compromiso de la autoridad para que cese la violación y el servidor responsable de la misma sea sancionado. Durante este procedimiento las autoridades, en general y de conformidad con los datos otorgados por el propio organismo, han mostrado buena voluntad para solucionar las quejas. De esta forma, parece más viable tratar de responsabilizar a la autoridad de la violación a Derechos Humanos y de una posible solución a la misma por la vía de la amigable composición que a través de una Recomendación. En el multicitado

proceso, existe un compromiso tanto de la CNDH como de la autoridad para defender los Derechos Humanos y combatir la impunidad, situación que parece no darse al emitir una Recomendación, pareciendo que la preocupación es la producción de estos documentos y no la solución a las violaciones.

Así, deberá darse mayor énfasis a la amigable composición, dejando a las Recomendaciones como un último recurso (siempre y cuando no se trate de violaciones graves a Derechos Humanos). Pero también es necesario realizar un seguimiento, tal como se ha hecho con las Recomendaciones, de los compromisos adquiridos por la autoridad en las sesiones de amigable composición.

Por otra parte, por lo que se refiere a los objetivos, la CNDH debe fortalecer la capacitación y la divulgación de los Derechos Humanos.

Parece que la sociedad no ha logrado comprender que la Comisión Nacional se ha creado para proteger los Derechos Humanos de la sociedad en general, que para esta institución todos los seres humanos merecen un trato digno. Es muy común escuchar y leer en los medios de comunicación, que la CNDH se dedica a defender delincuentes. Esta es una pésima apreciación de lo que se entiende como la defensa de los Derechos Humanos. A pesar de los trabajos realizados en estos ámbitos por la CNDH, no parece haberse logrado construir los cimientos para lograr una cultura de los Derechos Humanos.

"Es menester crear conciencia, en cada uno de los Estados de la República, que la creación de un organismo estatal de defensa de los Derechos Humanos se da como respuesta a un fenómeno común: la falta

de sensibilidad de los servidores públicos en su trato hacia el ciudadano, la demora en la impartición de justicia, indiferencias hacia el ciudadano, trato grosero, negligente o arbitrario, comportamiento prepotente, arrogante o ilegal.⁽¹²⁵⁾ En esta circunstancia la capacitación en Derechos Humanos, actividad sustantiva de los organismos protectores de Derechos Humanos, debe tender a la sensibilización tanto del público como de las autoridades o servidores públicos, así como a la promoción del conocimiento de los Derechos Humanos. Se debe llegar tanto a los sujetos pasivos como a los activos.

La capacitación y la divulgación debe dirigirse a toda la sociedad, es básico que se entienda que los Derechos Humanos son responsabilidad de todos, que se trata de una actitud ante la vida y no de una moda. No sólo se trata de conocer que tenemos derechos, se trata de una vivencia.

Con la capacitación deberá buscarse la prevención de las violaciones a Derechos Humanos, la transformación de la sociedad mexicana: El paso de una sociedad en que existen condiciones para la impunidad a una en que el respeto a los Derechos Humanos es primordial, al entendimiento de que todos somos seres humanos y debemos ser tratados con dignidad, pese al crimen que hayamos cometido.

Cabe destacar que en este sentido, la CNDH ha destinado mayores recursos y atención a la tramitación de las quejas que a actividades destinadas a la capacitación, sin que se haya prestado mayor atención al artículo 2º de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que

(125) Comisión Nacional de Derechos Humanos. Experiencias y perspectivas de los organismos estatales de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1a ed., Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1993, p. 77.

establece que "...(la CNDH) tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano."⁽¹²⁶⁾ Así, si bien la CNDH cuenta con programas tales como el de capacitación, divulgación y publicaciones, destinados a la promoción y divulgación de los Derechos Humanos, los recursos destinados no son suficientes y las actividades realizadas no son de la calidad que requiere la institución. Más bien pareciera que lo importante es la cantidad, no la calidad.

Con la capacitación se busca acabar con uno de los grandes problemas que vive México: El desconocimiento, por parte de un gran porcentaje de la población de los Derechos Humanos, creando una conciencia para su defensa; por otra parte, es de suma importancia que la autoridad esté consciente de que su función es defender los Derechos Humanos de los gobernados y no violarlos. Esta actividad está encaminada a la prevención de violaciones a Derechos Humanos. Comprenderá todas las acciones tendientes a promover el conocimiento, la divulgación y la difusión de los Derechos Humanos, contribuyendo a formar y fortalecer una cultura de respeto a los mismos.

"El fortalecimiento y expansión de una cultura de Derechos Humanos, que se exprese en la convicción de todos los servidores públicos de que su primordial deber y punto de partida de sus actos es el respeto a los Derechos Humanos, por un lado, y el cabal conocimiento de ellos y las formas de defenderlos por parte de los gobernados, del otro, será la mejor plataforma para que México alcance con toda plenitud los

(126) Comisión Nacional de Derechos Humanos. Decreto Constitucional..., op. cit., p. 17.

propósitos que ha establecido y por los cuales se ha luchado vigorosamente a lo largo de muchas generaciones."⁽¹²⁷⁾

"En materia de Derechos Humanos, el México de hoy no es igual, afortunadamente, al de antes de junio de 1990. La causa ha ido permeando a muchos servidores públicos y a distintos grupos y sectores de la sociedad. Ahora se conocen mejor las prerrogativas, libertades y facultades que nos corresponden, así como los instrumentos para hacerlos valer...

"México ha iniciado un movimiento por los Derechos Humanos que no tiene regreso porque el pueblo lo conoce, lo valora y lo ha hecho suyo; y esto es así, porque el mensaje profundo de los Derechos Humanos refuerza a la justicia, ensancha los márgenes de la libertad, asegura la dignidad de los individuos todos, impulsa la democracia, vigoriza el Estado de Derecho y hace posible la paz."⁽¹²⁸⁾

Así, puede afirmarse que México ha avanzado en la defensa de los Derechos Humanos, pero todavía le falta mucho por hacer, pero esto es compromiso de todos los mexicanos. Por lo que respecta a la CNDH y a los organismos locales de protección a los Derechos Humanos, deberán abrir nuevos caminos, nuevos espacios para la participación ciudadana. Puede afirmarse que la lucha por los Derechos Humanos y el combate a la impunidad es tarea de todos, tanto de la sociedad como de las autoridades o servidores públicos. Deben conjuntarse esfuerzos, sobre todo en lo que toca a la capacitación en Derechos Humanos, ya que resulta imposible que la CNDH, sola o como parte del Sistema Nacional

(127) Jorge Madrazo Cuéllar, op. cit., 273 pp.

(128) Comisión Nacional de Derechos Humanos. Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos No. 93/47, op. cit., p. 355

No Jurisdiccional de Protección a los Derechos Humanos, tenga la capacidad para llevar a cabo esta primordial tarea. Así, estos organismos necesitan la colaboración de la sociedad organizada y de la autoridades. No basta tratar de solucionar las quejas presentadas, es necesario prevenir las violaciones a través de la educación. Es necesario educar.

BIBLIOGRAFÍA

1. Alvarez del Castillo, Enrique, El derecho social y los derechos sociales mexicanos, 1ª ed., Miguel Angel Porrúa, México, 1982.
2. Burdeau, Georges. Les libertés publiques, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1972.
3. Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales, 18ª. ed., Porrúa, México, 1984.
4. Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho constitucional mexicano, 7ª ed., Porrúa, México, 1989.
5. Cámara de Diputados, Derechos del Pueblo Mexicano (México a través de sus constituciones), XLVI Legislatura Cámara de Diputados, 1967, 8 vol.
6. Carpizo McGregor, Jorge ¿Qué es la CNDH?, 2ª ed., Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991.
7. Carpizo McGregor, Jorge, Derechos Humanos y Ombudsman, 1ª. ed., Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1993.
8. Carrillo Flores, Antonio. La Constitución, la Suprema Corte de Justicia y los Derechos Humanos. 1ª ed., Porrúa, México, 1981.

9. Carrillo Flores, Antonio, La defensa de los derechos del hombre en la coyuntura del México de hoy. México, Gráfica Panamericana. México, 1971.
10. Castro Cid, Benito, El reconocimiento de los Derechos Humanos. Tecnos, Madrid, 1982.
11. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Decreto constitucional, Ley y Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1a. reimpresión, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993.
12. Comisión Nacional de Derechos Humanos, Experiencias Perspectivas de los organismos estatales de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1ª ed., Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1993.
13. Comisión Nacional de Derechos Humanos, Informe anual. Mayo 1992-mayo 1993, 1ª ed., Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1993.
14. Comisión Nacional de Derechos Humanos, Informe anual. Mayo 1993-mayo 1994, 1ª ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1994.
15. Comisión Nacional de Derechos Humanos, Los Derechos Humanos de los mexicanos, 1ª ed., Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1990.

16. Comisión Nacional de Derechos Humanos, Memoria. La experiencia del Ombudsman en la actualidad, 1ª ed., Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992.
17. Comisión Nacional de Derechos Humanos, Memoria. Simposio: Los abogados mexicanos y el Ombudsman, 1ª ed, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992.
18. Cranston, Maurice, Los Derechos Humanos hoy, Trillas, México, 1963.
19. Diego Carro, P. Venancio. Derechos y deberes del hombre, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1954.
20. Dirección General de Estudios de Legislación Universitaria. Symposium: Fray Bartolomé de las Casas, trascendencia de su obra y doctrina. Imprenta Universitaria, México, 1985.
21. Fix-Zamudio, Héctor. La protección jurídica y procesal de los Derechos Humanos ante las jurisdicciones nacionales. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1982.
22. Fix-Zamudio, Héctor, Los tribunales constitucionales y los Derechos Humanos. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980.
23. García Bauer, Carlos. Los Derechos Humanos, preocupación universal, Universitaria, Guatemala, 1960.
24. García López, Jesús. Los Derechos Humanos en Santo Tomás de Aquino. Ediciones Universidad de Navarra, Pamplona, España, 1979.

25. Gómez Díaz, Leobardo Francisco. Proyecciones y ensayos sociopolíticos de México. Ediciones Botas, México, 1963.
26. Gros Espiell, Héctor, Estudios sobre Derechos Humanos, Jurídica Venezolana, Venezuela, 1985.
27. Hernández Ochoa Ma. Teresa y Fuentes Rosado Dalia, Hacia una cultura de los Derechos Humanos, 1ª. ed., Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991.
28. Hernández, Rubén y Gerardo Trejos, La tutela de los Derechos Humanos, Juricentro, Costa Rica, 1977.
29. Herrendorf, Daniel E. (Compilador). Filosofía de los Derechos Humanos, 1ª ed., Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992.
30. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Veinte años de evolución de los derechos humanos, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1974.
31. Krieger, Emilio y otros. La CNDH: Una visión no gubernamental, México, Comisión Mexicana de Promoción y Defensa de Derechos Humanos, A.C., 1992.
32. López Chavarría, José Luis y otros. Evolución Normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1ª ed., Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1993.

33. Madrazo Cuéllar, Jorge. Derechos Humanos: El nuevo enfoque mexicano, 1ª.ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
34. Méndez, Dulce María, Documentos y testimonios de cinco siglos, 1ª ed., Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991.
35. Mugerza, Javier y otros, El fundamento de los Derechos Humanos, 1ª ed., Debate, Madrid, 1989.
36. Noriega Cantú, Alfonso, La naturaleza de las garantías individuales en la Constitución de 1917, 1ª ed., Universidad Nacional Autónoma de México-Coordinación de Humanidades, México, 1967.
37. Noriega Cantú, Alfonso, Los derechos sociales, creación de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917. 1ª ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988.
38. Olimón Nolasco, Manuel, Los Derechos Humanos: Historia contemporánea, doctrina social cristiana y fundamentos teológicos, Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana, México, 1987.
39. Rodríguez y Rodríguez, Jesús. La detención preventiva y los derechos humanos en derecho comparado, 1ª ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1981.
40. Rosa, Alfredo de la, Tránsito de Derechos Humanos en la Colonia, 1ª ed., Jus Ediciones, México, 1992.
41. Sánchez de la Torre, Angel. Teoría y experiencia de los Derechos Humanos, Gregorio del Toro, Madrid, 1968.

42. Soberanes Fernández, José Luis. Evolución de la Ley de Amparo, 1ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas-Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1994.
43. Terrazas, Carlos R., Los Derechos Humanos en las constituciones políticas de México, 1ª ed., Miguel Angel Porrúa, México, 1991.
44. Truyol y Serra, Antonio. Los Derechos Humanos, 1a. reimpresión.
45. Valdez Abascal, Rubén y Romero Apis, José Elías. La modernización del derecho mexicano, 1ª. ed., Porrúa, México, 1994.
46. Zavala, Silvio A., Las instituciones jurídicas en al conquista de América, 3ª ed., Porrúa, México, 1988.
47. Zivs, Samuil. Derechos Humanos, prosiguiendo la discusión. Trad. Isabel Pozo, Moscú, Progreso. 1981.

REVISTAS

1. Cámara de Diputados, Diario de Debates, Año I, No. 20, Diciembre de 1991.
2. Cámara de Diputados, Diario de Debates, Año I, No. 20, Junio 23 de 1992.

3. Cámara de Diputados, Diario de Debates, Año I, No. 9, Noviembre de 1991.
4. Comisión Nacional de Derechos Humanos, Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, número 93/37, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1993.
5. Comisión Nacional de Derechos Humanos, Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, número 93/47, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1994.
6. Revista Mexicana de Justicia. Procuraduría General de la República, Número 1. Enero-marzo, 1994.

HEMEROGRAFÍA

1. Excélsior, Cuarta parte de la sección A, 18 de junio de 1993, Rábago, Joaquín, "Previsible choque en Viena entre norte y sur por el tema de Derechos Humanos", p. 1.
2. Excélsior, Primera y segunda parte de la sección A, 18 de junio de 1993, "Zarif: Los países ricos, sin autoridad para imponer normas de Derechos Humanos al resto del mundo", pp. 3 y 41.
3. Excélsior, Sección metropolitana, 19 de junio de 1993, "Los Derechos Humanos son universales e indivisibles", p. 12,.

4. Excélsior, Cuarta parte de la sección A, 20 de junio de 1993 Rábago, "China, la muralla mundial para imponer un concepto universal de los derechos", pp. 1 y 4.
5. Excélsior, Gutiérrez, Primera parte de la sección A, 21 de junio de 1993, Jorge Luis, "Derechos Humanos, ¿a qué precio?", p. 3.
6. Excélsior, Primera parte de la sección A, 22 de junio de 1993. Del Castillo, Eduardo, "La torre de Babel", pp. 5 y 19,
7. Excélsior, Primera parte de la sección A, 22 de junio de 1993, Núñez, Kyra, "Acabar con la violencia bélica, exigen los niños en la CMDH", primera plana y p. 26.
8. Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación 1 de agosto de 1990,

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 102ª, Porrúa, México, 134 pp.