

326709



UNIVERSIDAD INTERNACIONAL

INCORPORADA A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES:
SU EVOLUCION A PARTIR DE LA PLENA VIGENCIA
DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL PAPEL DEL
ESTADO EN SU REGULACION JURIDICA.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

GRISEL CRUZ BERMUDEZ

DIRECTORA DE TESIS: MTRA. LETICIA CASTRO MEDINA



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.

*A los que con amor forjaron las bases de mi sendero,
y con su aliento van dan forma a los ideales que hoy,
tras grandes batallas, van dando forma a una vida.
A ellos, mis padres, gracias por tanto amor.*

Felipe Cruz Flores y Martina Bermúdez Jasso

*A la confidente de mis pasos, ejemplo de vida,
a ese ángel que vela mi camino,
a mi hermana.*

Lizbeth Cruz Bermudez

*A los que con su consejo me brindan sabiduría,
y me tienden la mano para continuar de pie,
a mi tío y a mi abuelita.*

Sergio Flores Hernández y Julita A. Jasso Morales

*Por el tiempo, dedicación e interés prestado a este trabajo,
por ese apoyo profesional y enseñanza compartida,
con respeto y admiración.*

Mtra. Leticia Castro Medina y Lic. Carmen Díaz García

**LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES: SU EVOLUCIÓN
A PARTIR DE LA PLENA VIGENCIA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y
EL PAPEL DEL ESTADO EN SU REGULACIÓN JURÍDICA.**

INDICE

	<i>Pág.</i>
INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I. LOS DERECHOS HUMANOS Y EL ESTADO	1
1.1. Antecedentes	2
1.1.1 Roma	2
1.1.2 Edad Media	9
1.1.3 España	10
1.1.4 Inglaterra	13
1.1.4.1 La Carta Magna de 1215	13
1.1.4.2 The Petition of Rights de 1628	14
1.1.4.3 Ley de Habeas Corpus de 1679	15
1.1.4.4 The Bill of Rights de 1689	16
1.1.5 Estados Unidos de Norteamérica	17
1.1.5.1 Constitución de Virginia de 1776	18
1.1.5.2 Declaración de Independencia de las Colonias Americanas	19
1.1.5.3 Las Diez Primeras Enmiendas de 1791	20
1.1.6 Francia	22
1.1.6.1 Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano	22
1.1.7 México	24
1.1.7.1 Del México Prehispánico a la Nueva España.	24
1.1.7.2 México Independiente	27
1.2. Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo de México	28
1.2.1 Constitución de Cádiz de 1812	28
1.2.2 Constitución de Apatzingán de 1814	30
1.2.3 Constitución Federal de 1824	31
1.2.4 Las siete Leyes Constitucionales de 1836	33

	<i>Pág.</i>
1.2.5 Constitución de 1857	35
1.2.6 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917	38
1.3. La evolución Generacional de los Derechos Humanos	41
1.3.1 Concepto de Derechos Humanos	41
1.3.2 De la Primera a la Cuarta generación	43
1.4. La Protección de los Derechos Humanos como Política del Estado	46
CAPITULO II. LA SOCIEDAD CIVIL Y EL ESTADO	53
2.1. El origen del Estado y su concepto	54
2.1.1. El Estado Moderno	54
2.1.2. El Estado Contemporáneo	59
2.2. El Estado como persona jurídica	66
2.2.1 El origen de la persona	66
2.2.2 La personalidad jurídica	68
2.3. El fin del Estado	72
2.3.1 Justificación del Estado	72
2.3.2 Los fines del Estado	77
2.4. Administración Pública y Gobierno	82
2.4.1 Concepto y fines del Gobierno	82
2.4.2 Formas de Gobierno	86
2.4.3 Concepto y objeto de la Administración Pública	91
2.4.4 Concepto de Políticas Públicas	96
2.5. El papel del Estado ante los retos del desarrollo y la vigencia de los Derechos Humanos	100

	<i>Pág.</i>
CAPITULO III. EL CAMPO DE ACTUACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES.	109
3.1. Origen de las Organizaciones No Gubernamentales.	110
3.1.1 Origen y concepto de la Sociedad Civil	110
3.1.2 Antecedentes Internacionales	117
3.1.3 Antecedentes en América Latina	123
3.1.4 La evolución de los Organismos No Gubernamentales en México	126
3.2. Clasificación de las Organizaciones No Gubernamentales.	135
3.2.1 Definición de las Organizaciones No Gubernamentales	135
3.2.2 Características de las Organizaciones No Gubernamentales	140
3.2.3 Clasificación de las Organizaciones No Gubernamentales	146
3.3. Ámbitos de competencia de las Organizaciones No Gubernamentales.	150
3.3.1 Concepto de competencia	150
3.3.2 Competencia de los Organismos No Gubernamentales	151
3.4. Las Organizaciones No Gubernamentales y su relación con el Estado.	157
 CAPITULO IV. LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN LA LEGISLACION NACIONAL Y SUS PERSPECTIVAS	 162
4.1. Marco Jurídico de las Organizaciones No Gubernamentales	163
4.1.1. Ámbito Federal	163
4.1.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	163
4.1.1.2. Código Civil para el Distrito Federal.	170
4.1.1.3 Legislación Fiscal.	175
4.1.2. Ámbito Local: Distrito Federal.	179
4.1.2.1 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.	179

	<i>Pág.</i>
4.1.2.2. Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal	183
4.1.2.3 La Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal	187
4.2 Perspectivas y alcances de las Organizaciones Gubernamentales en México	193
CONSIDERACIONES FINALES	197
BIBLIOGRAFIA	203

"Ha llegado el tiempo del amanecer, de que se termine la obra y que aparezcan los que nos han de sustentar y nutrir, los hijos esclarecidos, los vasallos civilizados, que aparezca el hombre, la humanidad, sobre la superficie de la tierra."

Popol Vuh

INTRODUCCION

El desarrollo de esta investigación para la obtención del título de grado intitulada: **"LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES: SU EVOLUCIÓN A PARTIR DE LA PLENA VIGENCIA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL PAPEL DEL ESTADO EN SU REGULACIÓN JURÍDICA."**, se realizó a partir de la consideración del hombre como un ser que nace y se desarrolla dentro de una sociedad organizada política y jurídicamente, y que como ser humano, cuenta con derechos que le son totalmente natos, conocidos universalmente como Derechos Humanos.

Partimos de la premisa de que los Derechos Humanos, son la base fundamental para lograr el desarrollo del hombre y de la sociedad en general, pues a partir de ellos, se busca la dignidad humana, garantizando las necesidades mínimas de todo ser humano, sin embargo, a lo largo de la historia, la violación de estos derechos fundamentales es evidente, por lo que el hombre se ha organizado en diversos movimientos sociales para su defensa, constituyéndose en un aspecto de la realidad sociopolítica, manifestándose en los últimos años en nuestra sociedad como un actor social-político, dentro de los escenarios nacionales e internacionales: las Organizaciones No Gubernamentales.

Una de las manifestaciones más claras que dividen a países desarrollados y en vías de desarrollo, es el avance en el desarrollo, donde la diferencia entre unos y otros, se traduce en un mayor grado de avance en materia de protección de los derechos humanos.

En nuestro país a pesar de los grandes avances que en este siglo se han venido desarrollando, persisten aún enormes problemas en los distintos ámbitos de la sociedad, tanto económicos, como políticos, sociales y culturales, que impiden seguir, con la misma velocidad, el desarrollo de otros países, con el consecuente rezago en materia de Derechos Humanos.

La superación de éstos problemas por parte del Estado, mediante sus distintas políticas, han sido insuficientes, por lo que el surgimiento de estas nuevas organizaciones de la sociedad civil, han venido a constituir más que una respuesta a los problemas, se han constituido como una nueva relación entre el gobierno y la sociedad, de aquí la importancia de su estudio.

Estos actores sociopolíticos exploran, en la medida que pueden ser descritas como portadoras de fines meramente sociales, mediando entre el Estado y la sociedad. Por un lado, la sociedad, toda vez que el Estado no logra cumplir del todo con sus objetivos y finalidades para alcanzar un pleno desarrollo, decide organizarse de manera autónoma y voluntaria, con expresiones organizativas e ideológicas diversas, involucrándose activamente en la promoción del desarrollo, logrando fortalecerse como sociedad organizada y manifestando la crisis de algunas instituciones tradicionales del Estado. Por otro lado, se encuentra el Estado, en donde estas organizaciones conforman un reto para el, en virtud de que se ubican en el área pública tanto nacional como internacional, por lo que debe de crear espacios de dialogo, los cuales conlleven a reconocer que los consensos y solo el discernimiento, entre la sociedad organizada y el gobierno, tienden a potencializar su capacidad de acción en la lucha por el desarrollo, por lo que es necesario que esta actitud de interacción sea reconocida conforme a derecho, legalidad y legitimidad.

El desarrollo metodológico de esta investigación, se ha dividido en cuatro capítulos:

En el primero de ellos, se hacen algunas consideraciones respecto a Los Derechos Humanos, destacando los antecedentes nacionales e internacionales de éstos derechos y su evolución como derechos fundamentales del hombre, así como su reconocimiento dentro de un marco jurídico tan importante como lo es nuestra Carta Magna y por supuesto, su validez a partir de las políticas del Estado para su protección.

En el segundo capítulo, de La Sociedad Civil y el Estado, se establece el origen, concepto, personalidad y fines que tiene el Estado y que realiza a través de la Administración Pública y Gobierno, con la finalidad de explicar cual es el verdadero papel del Estado como una Institución creada por la misma sociedad y entender su papel ante el desarrollo y la vigencia de los Derechos Humanos.

El tercer capítulo que se intitula El Campo de Actuación de las Organizaciones No Gubernamentales, en el cual se menciona brevemente los antecedentes que dieron origen a estos organismos dentro del campo nacional e internacional, su evolución, la controversia para lograr unificar un concepto, su clasificación, los ámbitos de competencia y por supuesto, la relación que tienen con el Estado al realizar fines públicos que le corresponde por principio al Estado.

Finalmente llegamos al cuarto capítulo, donde se abarca la Regulación Jurídica de las Organizaciones No Gubernamentales en la Legislación Nacional y sus perspectivas, analizando la forma jurídica que adoptan estas organizaciones para su participación y legal reconocimiento dentro del desarrollo social que conlleva el respeto y vigencia de los derechos humanos; el papel fundamental que tienen como un factor coadyuvante del Estado y la importancia de ser reconocidas jurídicamente como Instituciones fuera del aparato gubernamental, pero sin ser consideradas dentro del sector privado-lucrativo

Se establece, que se debe de partir de la base de que el Estado tiene como objetivo principal buscar la estabilidad entre sus gobernados, participando en la creación de un ambiente nacional e internacional estable, que le permita conducirse aceptablemente, debiendo ser necesario considerar entonces, entre otros actores, al social-político objeto de esta investigación, las Organización No Gubernamentales, en virtud de que se integran por una parte de la sociedad organizada, cuya acción de integración o desintegración impactan en los ámbitos de participación del mismo Estado y en consecuencia de la sociedad misma.

CAPÍTULO I. LOS DERECHOS HUMANOS Y EL ESTADO.

1.1 Antecedentes

1.1.1 Roma

En el siglo VIII a.C., concurren a la formación de Roma tres poblaciones: "...una raza latina, los Ramnenses, que tenían por jefe a Rómulo; otra raza sabina, los Titienses, bajo el gobierno de Tatio y por último la raza estrusca, los Luceres cuyo jefe era Lucucio. La reunión de estos tres pueblos, agrupados en tres tribus y establecidos en las colinas que bordeaban la ribera izquierda del Tiber, bajo la autoridad de un rey, constituía la ciudad Romana."¹

Su organización social y política estaba dividida en tres clases: los patricios, los clientes y la plebe.

Los patricios son descendientes de los patres, es decir, de los primeros miembros del senado, de los jefes de las distintas genes (personas que descienden por los varones). Ellos constituyen una nobleza de raza, participan con el gobierno del Estado y gozan de todos los privilegios del ciudadano romano.

Los clientes son extranjeros acogidos por el patrón o ciudadano de menor rango. El patrón debe a sus clientes socorro y asistencia, toma su defensa en justicia y les concede gratuitamente tierras para que puedan cultivarlas y vivir de su producto. Por otra parte, el cliente debe al patrono respeto y abnegación, le asisten en su persona siguiéndole en la guerra y en su fortuna, bien para pagar su rescate en caso de cautiverio o para dotar a su hija, o bien para el pago de las multas a que el patrón había sido condenado.

En cuanto a la plebe, política y jurídicamente no formaba parte de la civitas romana. Constituye la clase dominada, carente de toda protección, por lo que eran ajenos a cualquier cargo público.

¹ Petit Eugene. *Tratado elemental de Derecho Romano*. Editorial Época. México, 1977. pp. 28-29

Durante los tres primeros siglos de Roma, el derecho privado tenía su fuente única en los usos que estaban en vigor, es decir, en la costumbre. La falta de precisión de sus reglas favoreció el arbitrio de los magistrados patricios encargados de la administración de justicia, no solamente en el orden del derecho privado, sino también para la represión de crímenes y delitos.

Los tribunos fueron los intérpretes de las justas reclamaciones de la plebe. Pidieron la redacción de una ley que rigiera igualmente para todos los ciudadanos. Después de diez años de resistencia, los patricios terminaron por ceder, el senado y los tribunos se pusieron de acuerdo, y fue convenido que una ley aplicable a las dos órdenes sería redactada y promulgada. Esta ley fue la de las XII Tablas, misma que culminó el periodo de la Monarquía y dio a su vez el inicio de la República.

“En el año 303 las magistraturas ordinarias fueron suspendidas de común acuerdo y todos los poderes fueron confiados a diez magistrados patricios, elegidos en los comicios y que fueron encargados de hacer la ley y fue al cabo de un año que publicaron sus trabajos, escritos sobre diez tablas, pero al resultar estas insuficientes, en el año 304 se redactaron dos nuevas tablas que complementaban a las diez primeras.”²

La ley de las XII Tablas observaba, entre otros temas, el procedimiento *in iure*, es decir, la comparecencia ante el magistrado; procedimiento *iudicio* que trata de las instancias judiciales; la patria potestad; tutela; curatela y sucesiones; servidumbres; derecho penal y obligaciones, etc.

Lo que caracterizó a los primeros años de la República fue la antítesis entre el patriarcado y la plebe, tanto en el ámbito económico como en el político y social. Durante este periodo, los plebeyos, por un progreso lento pero continuado, logran la igualdad con los patricios, tanto en el derecho público como en el privado, es

² Ibidem. p 37

decir, no logran una plena equiparación jurídica con los patricios, pero sí la fijación de aquellas normas para ser aplicables también a ellos.

Es a principios del siglo VIII, que la constitución Republicana de Roma es remplazada por una Monarquía absoluta. La formación de un inquieto proletariado urbano, los conflictos entre Roma y los aldeanos fueron transformaciones sociales que el Estado en su forma republicana no supo solucionar, por lo que fue necesario renovar la estructura política.

Las primeras manifestaciones de esta crisis, se presentaron con la oposición del senado de parte de Tiberio Graco, quién propuso se limitara la posesión de *ager* públicos y se repartiera entre los desposeídos. Su hermano Cayo Graco continuó su obra después de que el primero fue asesinado, sufriendo la misma suerte. El senado se impone, pero el elemento militar entra entonces en la vida de la *res* pública. Cayo Mario, el cónsul, forma un ejército profesional, se erige en defensor de la clase desposeída y se opone al senado.

El Imperio Romano inicia con Augusto, en donde la concentración de todos los magistrados está en él, el príncipe comparte con el senado el poder público, por lo que se califica a este gobierno como "diarquía".

Durante la diarquía surge una burocracia imperial bien pagada, afloran manifestaciones culturales en todas las artes, la población disminuye y la riqueza aumenta. Este panorama cambia cuando el ejército tiene injerencia política. La coexistencia de aquellas dos clases dominantes produjo enfrentamientos que repercutieron en la situación económica y social de Roma, lo cual aunado al crecimiento de las urbes empobreció al erario. Para resolver esta situación se incorporo a todos los habitantes del Imperio Romano a la ciudadanía para convertirlos en contribuyentes.

Después de Augusto, sus sucesores reciben los mismos poderes, no por concesiones sucesivas, sino de una sola vez, por efecto de una ley, renovada a cada advenimiento y denominada *lex regio* o *lex de imperio*. Entre otros privilegios, esta ley otorgaba al emperador el derecho de hacer todo lo que él juzgara útil para el bien del Estado, es decir, el poder absoluto, aunque en los primeros años del Imperio, conservan la apariencia de las antiguas formas republicanas, y hacen votar las leyes en los comicios, después de haber sometido los proyectos al senado.

El voto del senado no es, bajo el Imperio, más que una simple formalidad, los senadores llegaron a ser los servidores dóciles del emperador, quien, armado de los poderes que eran confiados en tiempos pasados a los censores, los escoge a su voluntad.

Con el tiempo, los senadoconsultos cesan completamente de nutrir el derecho privado pues ceden el lugar a las Constituciones Imperiales, es decir, a las decisiones emanadas del emperador.

Las constituciones imperiales se distinguían de tres clases³:

- a) Los Edicta, que son edictos publicados por el emperador en calidad de magistrado y contenían en general las reglas de derecho aplicables a todo el Imperio.
- b) Los decreta, son decisiones judiciales dadas por el emperador en las causas sometidas a su jurisdicción, en primera instancia o en apelación.
- c) Los rescripta, son consultas dadas bajo la forma de una carta a un magistrado o de nota escrita debajo de la demanda de un particular.

³ Ibidem. p. 50

Los edicta tenían fuerza obligatoria limitada a la vida del autor, los decreta y los rescripta podían tener un carácter personal (un efecto restringido a un caso particular: cuando otorgaban un favor o aplicaban una pena). Su extensión era general cuando tal había sido la voluntad del emperador; en tal caso, estaban publicados y fijados.

Las constituciones imperiales, cuyo número iba en aumento, añadían sin cesar reglas nuevas. Formaban toda una legislación.

Justiniano sube al poder en el año 527 d.C. con una idea fija: restaurar y renovar la República Romana. La realización de esta idea implicaba la restauración de la unidad territorial, la religiosa, la administrativa y sobre todo la jurídica, que sería el instrumento para lograr tal finalidad.

El derecho romano a partir de Justiniano sigue dos trayectorias distintas, en Oriente operó oficialmente hasta la caída del Imperio y en Occidente, donde el derecho renació a partir de los glosadores, teniendo gran influencia en Europa.

En toda esta trayectoria histórica, es con los romanos donde el derecho logra tener una mayor consolidación, determinando de manera sorprendente los derechos y obligaciones a que son acreedores.

Como se puede notar, las personas sólo interesan a los jurisconsultos en el sentido de los derechos que puedan tener y obligaciones que les sean impuestas (derechos reales), respecto a los derechos personales (según los proculeyanos), para concebir a las personas físicas, el derecho requiere simplemente que éste nazca vivo o sea viable para poder atribuirles dichos derechos, mientras que para los sabinianos cualquier movimiento del cuerpo era suficiente para considerarlo un ser vivo, postura que fue asumida por Justiniano.

Para tener la calidad de persona se necesitaba contar con un *status libertatis* (estado libre), *status civitatis* (ciudadano romano) y *status familiae* (posición familiar) y estos a su vez se consideraban como aspectos de la personalidad jurídica de un individuo respecto del ordenamiento jurídico de las personas.

En el *status libertatis*, se hace la distinción de los esclavos y de los hombres libres, ya que estos últimos pueden ser ciudadanos y no ciudadanos, ingenuos y libertinos.

Durante la Monarquía la esclavitud era mínima y no es sino hasta fines de la República y principios del Imperio cuando la esclavitud entra en auge. El esclavo se convirtió en simple instrumento de trabajo y se le ubicó en la categoría de *res Mancipi*.

Se solía ser esclavo conforme al *ius gentium*, es decir, conforme al derecho de gentes, el derecho civil derivado de las XII Tablas y el derecho clásico⁴:

- a) Por nacimiento. Nace esclavo el hijo de madre esclava.
- b) Cautividad de guerra, salvo que fueran ciudadanos romanos y por el simple hecho de volver a su territorio romano adquirirían nuevamente la calidad de ciudadano.
- c) Por la negativa de inscribirse en el registro del censo.
- d) Faltar al pago de impuestos.
- e) No participar o desistirse del servicio militar.
- f) Ser sorprendido en el delito de robo.

⁴ Bialostosky Sara. *Panorama del Derecho Romano*. UNAM. 3ª Edición. México, 1990, pp. 50-55

- g) Por no pagar una deuda.
- h) El hombre libre que se hacía vender como esclavo.
- i) El hombre libre ingrato.
- j) La mujer libre que tuviera relaciones sexuales con el esclavo ajeno sin autorización del patrón, etc.

El hecho de ser esclavo significaba no contar con personalidad jurídica, es decir, no contar con derechos pero si el deber de servir a su dueño, verbigracia: la unión de un esclavo con la mujer no constituía un matrimonio, sino un *contubernium*, es decir, no creaba familia ni relaciones de parentela, todo lo que adquiriera a través de ciertos actos jurídicos que se les permitía como legados o derechos reales, pasaban a ser propiedad del patrón.

Esta condición de esclavo sólo podría extinguirse por la voluntad del dueño, por la ley o por la muerte.

En cuanto al *status civitatis*, es decir, la ciudadanía romana, los ciudadanos tenían derecho a constituir una familia, realizar negocios jurídicos, derechos sucesorios, participaban en todas las instituciones del derecho civil romano público y privado.

La ciudadanía era adquirida por nacimiento o por concesión y se perdía por la reducción a esclavo, por efecto de ciertas penas y por adquisición de otra ciudadanía.

En cuanto a los ingenuos y libertinos, el primero nace libre y no ha sido nunca esclavo en derecho y el segundo ha sido libertado de una esclavitud legal, contándose ya entonces entre las personas libres.

El *status familiae* comprende la posición que el ciudadano romano tiene respecto a su familia, es decir, puede no estar sujeto a ninguna potestad y por lo tanto tiene capacidad jurídica plena independiente de su edad o estado civil o bien estar sujeto a una potestad por lo que tendrá una capacidad jurídica limitada.

Es así, que como podemos darnos cuenta, aquel que no contaba con el *status libertatis*, eran igualados a una "cosa", eran la *res Mancipi*, y eran objeto de comercio. lo que les hacía carecer de cualquier derecho posible más que el que les podía otorgar su dueño.

1.1.2 Edad Media

Esta es una época de invasiones, en donde todas las tribus que lograban asentarse en un territorio, en algún momento eran invadidas por otras tribus, lo cual hacía imposible consolidar una estabilidad económica, política y de derecho, hasta llegar a la época feudal, donde los derechos sólo pertenecían al señor feudal, el dueño de las tierras, es decir, encontramos que el amo y señor de los predios rústicos y urbanos no sólo tenía en propiedad las tierras, sino también las personas que en ella habitaban.

Los siervos debían obediencia ciega a los señores feudales y como consecuencia, éstos mandaban en todos los órdenes de la vida, de ahí que no existía derecho oponible a la máxima autoridad, sin embargo, este feudalismo fue debilitándose cuando el mismo señor feudal comienza a conceder libertad a los siervos a través de una carta, en la cual manifestaba otorgarle la independencia y con ésta su calidad de persona libre.

El derecho contenido en éstas cartas se le nombró "derecho cartulario", en donde la persona sujeta a una autoridad, lograba en su beneficio el respeto de ciertos derechos por parte de dicha autoridad.

1.1.3 España

Tras las variadas invasiones que sufrió España se fueron generando una gran cantidad de ordenamientos, situación que motivó que las autoridades intentaran reunir en un sólo cuerpo legal todas estas normas, logrando formar una serie de compilaciones tales como: el Fuero Juzgo, Fuero Real de Castilla, Fuero Viejo de Aragón, Leyes de Toro, Ley de las Siete Partidas, etc, sin embargo, en todas estas compilaciones no hubo alguna que mostrara un derecho oponible al mismo Estado, salvo las Siete Partidas, en donde se establecía la obligación que tenían las autoridades estatales de respetar todos aquellos derechos con que contaban todos y cada uno de los gobernados, es decir, respetar aquellos derechos que las personas tenían por el sólo hecho de ser humanos y la obligación de las autoridades de ofrecer un trato digno que corresponde a todo ser humano.

De manera singular en España se encontraron garantizados los derechos, los derechos humanos, fuera de todas estas compilaciones, en si, fuera de toda la legislación existente, en lo que se llamó Fueros o Privilegios y eran de dos clases:

- a) Fuero general. El que otorgaba el rey a los moradores de las villas o ciudades.
- b) Fuero nobiliario. El que otorgaba el rey a algunos miembros de la nobleza.

Estos fueros se daban como recompensa por haber impedido o repelido alguna invasión por parte de los moros o por alguna otra razón similar.

Dichos privilegios, que se otorgaban en España, constituían verdaderos derechos garantizados, lo cual se debía a que una vez que se otorgaba el fuero, el rey que lo cedía estaba obligado a respetarlo y si llegaba a violar algún derecho conferido por algún fuero se obligaba al rey y a las demás autoridades a respetarlos, por medio de una autoridad especial llamada "Justicia Mayor".

Uno de los fueros más importantes fue el Fuero de Teruel, en donde se observa la tendencia a establecer la igualdad estamental, pues éste prescribía que invasores y villanos debían de regirse bajo un mismo ordenamiento, aplicándose estas reglas de manera indistinta a toda la sociedad sin diferenciar clases, sin embargo, en lo que se refería al área penal subsistía aún la venganza privada.

El fuero o privilegio constituyó uno de los antecedentes de las garantías constitucionales y de igual manera fue el precedente de lo que hoy conocemos como los derechos humanos.

También se puede hablar de otra institución de suma importancia, llamada el Proceso de Manifestación, considerado como uno de los antecedentes del actual juicio de amparo.

El origen de la Manifestación se remonta, según la doctrina de Aragón, al derecho romano, en el Código Teodosiano, pero en Aragón aparece en los fueros promulgados en 1265, donde aparece por primera vez la figura del "justicia", quién fungía como un juez intermedio entre la nobleza y el rey, y se aplicaba indistintamente a la nobleza y al estado llano en el año de 1283.

El proceso de Manifestación tenía una naturaleza procesal mixta, y era fundamentalmente un proceso destinado a proteger al preso o supuesto delincuente, para intentar lograr el que no se le infiriese agravio, sobre todo hablando de la tortura, la cual era aplicada como un medio común para obtener prueba alguna, es decir, no se buscaba liberar al preso, sino se buscaba constituir una medida para evitar la violencia en contra del hombre.

La Manifestación propiamente dicha era de dos clases: la que se refería a los bienes y la de las personas.

Este proceso de Manifestación, respecto a las personas, consistía en la potestad del "justicia" y de sus lugartenientes de emitir una orden o mandato que era dirigido a cualquier juez o persona que tuviera a otra persona detenida o presa, que se encontrara en vías o no de proceso, y de que se le entregara con el objetivo de que no se le infiriera violencia alguna en contra de ella antes de que se le dictara sentencia. Examinando el proceso, sino fuere contra fuero, se devolvía el preso a la autoridad citada para que juzgara o ejecutara la sentencia, pero si en el acto o proceso eran desaforados, no se devolvía al preso, sino se le ponía en libertad.

Existían tres formas de garantizar la custodia cautelar del manifestado, esto con el fin de que el preso que se veía beneficiado por este recurso no evadiera el proceso legal las cuales eran:

- a) Cárcel especial. El justicia debía mantener en prisión, bajo su jurisdicción al manifestado. De esta manera se creo un establecimiento de carácter preventivo que se diferenciaba de las penitenciarias comunes de la época, la llamada Cárcel de los Manifestados de Zaragoza, creada por el fuero de Calatayud, en la que las únicas personas autorizadas para ejercer jurisdicción era el justicia y su lugarteniente, ni el rey ni ningún otro funcionario podían entrometerse en dichos establecimientos.
- b) Casa particular por cárcel, dada por el justicia. Se le otorga la función al justicia de dar su casa por cárcel. Esta disposición fue creada por los fueros de 1428 y 1461, donde se estableció que el juez ordinario debía realizar los interrogatorios del manifestado bajo la estricta jurisdicción del justicia y no la suya.
- c) Fianza. La otra alternativa del justicia, concedido por las Cortes de Alcaniz en 1436, fue el establecimiento de la libertad bajo fianza para el manifestado, no se refiere al proceso de fondo, sino a la Manifestación.

Esta prerrogativa en manos del justicia fue prohibida más adelante con Felipe II, en 1592, cuando erradicó las Cortes de Tarazona.

El procedimiento de Manifestación surtía efecto suspensivo sobre las sentencias dictadas por los jueces ordinarios, pero no se impedía continuar con el proceso, dictada la sentencia, en caso de ser condenatoria, los jueces que la pronunciaban debían acudir ante el justicia donde se continuaría el proceso de manifestación y el justicia podía o no anular la sentencia, poniendo en libertad al acusado o en caso contrario se entregaba al preso para que fuera ejecutado.

El proceso de Manifestación desapareció al entrar en vigor la legislación penal castellana por medio del Decreto de Nueva Planta del 29 de Junio de 1707.

1.1.4 Inglaterra

Si bien es cierto que Inglaterra contaba con una Constitución escrita, entendida como el conjunto normativo consuetudinario, sus disposiciones no se encontraban debidamente codificadas, contenida en diversas legislaciones aisladas y complementadas por el derecho común inglés. Tal como lo conocemos el *Common Law* es un "conjunto de resoluciones dictadas por los tribunales ingleses, que sirven como precedente obligatorio, para resolver casos concretos semejantes que se presenten en el futuro"⁵

1.1.4.1 La Carta Magna de 1215

El surgimiento de la Carta Magna fue producto de una protesta contra el gobierno arbitrario del rey Juan Sin Tierra. Los abusos se reflejaban en el incremento de las obligaciones feudales, los tributos y en la gran disminución de los derechos y los privilegios. Esta época se divide en tres periodos: la guerra contra Francia, la disputa con la Iglesia y la crisis con los barones.

⁵ Herrera Ortiz Margarita. *Manual de Derechos Humanos*. Editorial PAC. México, 1991. p. 23

La Carta Magna dio gran importancia a la protección de las libertades individuales, acudiendo a ellas cuando dichas libertades estaban siendo amenazadas por un poder despótico.

La Carta Magna no se trata, propiamente dicho, de una Constitución como se conoce en la actualidad, toda vez que no presentaba a los órganos del gobierno y mucho menos definía sus poderes, tampoco es un tratado, puesto que no hay convenio alguno entre dos poderes soberanos, sino que se puede considerar como un pacto celebrado entre el rey y los barones con el fin de reconocer derechos específicos que el rey había violado.

En cuanto al contenido de la Carta Magna, es importante mencionar, a la cláusula 39, que durante el reinado de Enrique III se transformó en cláusula 29 y que forma parte de los antecedentes de lo que actualmente conocemos como "garantía de audiencia", la cual establecía que ningún hombre libre podía ser puesto en prisión, detenido o desposeído de sus bienes sin previo juicio.

Esta cláusula de legalidad marcó el inicio de una profunda transformación de las relaciones con el rey, cuyo poder se restringió y los súbditos ingleses quedaron protegidos por la ley contra todo acto arbitrario del soberano, asimismo significó un proceso histórico de evolución hacia los derechos humanos.

De manera general, la Carta Magna estableció contraprestaciones o derechos garantizados y nacidos de la costumbre, entre una aristocracia feudal y el rey.

1.1.4.2 The Petition of Rights the 1628

Este documento surge debido a las injusticias cometidas durante el reinado de Carlos I, rey de Inglaterra.

Inglaterra enfrentaba una situación económica decadente, lo que llevó al rey a establecer medidas extremas para la recaudación de dinero. En julio de 1626 emitió una carta en la que apelaba a la buena fe de los súbditos, solicitando cierta cantidad de dinero a manera de donación, sin embargo, tal pedimento no tuvo éxito, lo que llevó al rey, por medio de un decreto, a crear un tributo en el área comercial: el impuesto de la tasa de tanto por libra de peso y tonelaje, aplicándose a la importación y exportación de mercancías, nombrando a una comisión para su recaudación. Quienes se rehusaron a pagar fueron puestos en prisión por órdenes del rey, en consecuencia, se llevó al tribunal el problema de la igualdad del apriesonamiento en un escrito de *habeas corpus*, que se enfocaba al derecho de la libertad personal; conduciendo a una serie de peticiones de derechos, tales como la limitación de la facultad del rey para crear tributos, sujetándola a la aprobación del parlamento, el establecer el *habeas corpus* como derecho de todo sujeto y el principio de seguridad personal, los cuales se consolidarían en el año de 1679 con la *Ley de Habeas Corpus*.

1.1.4.3 Ley de Habeas Corpus de 1679.

Durante la época medieval, los tribunales articularon una serie de escritos tendientes a asegurar la libertad de los prisioneros bajo fianza, sólo en ciertos casos. Estos documentos no tuvieron gran efectividad, lo que provocó que entraran en desuso a finales del siglo XVI, por lo que, cuando la libertad del sujeto se veía amenazada por el despotismo de los reyes Estuardos en el siglo XVIII, los abogados de aquél, recurrían constantemente al escrito de *habeas corpus* como la mejor arma para evitar las aprehensiones arbitrarias.

Es hasta 1679 cuando el *habeas corpus* adquiere importancia reforzando su uso como medio efectivo aplicable en todos los casos. La abolición de la Star Chamber coadyuvó a la consolidación de esta institución. Sin embargo, la Star Chamber era un tribunal administrativo estrechamente vinculado con la corona y, no obstante su carácter administrativo, ejercía atribuciones propias de un tribunal

judicial, situación que hacía propicio que se cometieran una serie de abusos contra los ciudadanos.

Fue en el siglo XVIII cuando se conformó la tutela procesal de la libertad personal del *habeas corpus*, el cual procedía inclusive contra ordenes de aprehensión dictadas por el rey, aunque se exceptuaban las detenciones por delitos graves, por alta traición y por deudas civiles, en estos dos últimos casos la corona se encontraba obligada a consignar ante los tribunales correspondientes a los detenidos.

La ley del *habeas corpus* de 1679 no creó ningún derecho, sólo reforzó un principio ya existente: la libertad individual. La trascendencia de esta ley consiste en la gran influencia que tuvo respecto a otras legislaciones de los países de la orbe.

1.1.4.4 The Bill of Rights the 1689

La declaración de derechos inglesa es el resultado de la lucha del pueblo inglés contra el absolutismo de Jaime II; esta declaración fue promulgada el 16 de diciembre de 1689 con el triunfo de la llamada "gloriosa revolución". El 30 de junio de 1688 un grupo de liberales y conservadores, solicitaron a Guillermo de Orange para que contribuyera a la restauración de las libertades para los ingleses y terminar así con el absolutismo de Jaime II, quien accedió y derrotó en Londres al ejército de Jaime II.

Guillermo de Orange constituyó un gobierno provisional y envió mensajes a los distintos poblados para que en éstos se eligieran representantes que participaran en la Convención Parlamentaria, en la cual se proclamó a Guillermo de Orange y a su esposa como reyes de Inglaterra.

The Bill of Rights fue el principal documento que se obtuvo de la revolución, asegurándose y reafirmando antiguos derechos y libertades reconocidas anteriormente, y diferenciándose únicamente las libertades ya no concebidas solo como exclusivas y estamentales en régimen de derecho privado, sino como libertades generales en el ámbito del derecho público.

Los trece puntos que contiene la Carta de Derechos inglesa, presentan los principios esenciales en que se habría de basar la Constitución británica hasta finales del siglo XIX, donde las facultades reales se ven reducidas y la posesión de la corona se convirtió en un derecho estatutario y no hereditario; se prohibió al rey que efectuara actos contra el derecho, así como suspender o dispensar la ejecución de las leyes, se establece la libertad de elegir a los miembros del parlamento y se permite la libertad de expresión en el parlamento, se prohíben fianzas excesivas para obtener la libertad caucional de los detenidos y se estipula que las penas no deben ser de carácter cruel o en desuso, pues el castigo debería ser proporcional al crimen. No obstante, la tortura, mutilación, flagelación y marcas no se suprimieron del todo, pues eran permitidas en determinadas circunstancias, y en cuanto a la libertad de imprenta, esta quedo sujeta a la voluntad del rey, so pretexto de quienes se beneficiaban del otorgamiento de licencias no atentaran contra la religión y el Estado.

The Bill of Rights inglesa constituyó un documento que tuvo gran influencia en la declaración de los derechos norteamericanos.

1.1.5 Estados Unidos de Norteamérica.

Las trece colonias inglesas nacen a la vida independiente cada una de ellas, sin embargo, por la necesidad de defensa tienen que permanecer unidas hasta logra su objetivo de emancipación de Inglaterra, conformando la "Confederación y Unión Perpetua".

Con el objetivo de deshacer el pacto federal se reúnen en Filadelfia las 13 colonias, pero en lugar de separarse, logran una unión distinta a la que ya tenían, creando entonces una Federación en la que se forma un gobierno central con soberanía y ciertas facultades que le delegan las colonias, reservándose para sí su autonomía.

Las primeras declaraciones de derechos de las colonias inglesas emancipadas de Inglaterra, fueron influidas por el Common Law Británico a través de los diferentes documentos ingleses como la Carta Magna, The Petition of Rights, entre otros, sin embargo, estas declaraciones norteamericanas se diferencian de estos documentos británicos en que ya se refuerza los principios esenciales de la ideología individual y liberal y que dichos derechos son comunes a todos los ciudadanos, a todos los hombres y no sólo a los miembros de una determinada clase social.

1.1.5.1 Constitución de Virginia de 1776

La más celebre declaración de derecho fue la del Estado de Virginia, el 12 de Junio de 1776, la cual llevaba como preámbulo una solemne Bill of Rights.

Dentro de los derechos proclamados en la Declaración de Virginia, se establece que:

“Todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes, y tienen ciertos derechos inherentes, de los cuales, cuando entran en estado de sociedad, no pueden, por ningún contrato, privar o despojar a su posteridad; especialmente el goce de la vida y de la libertad, con los medios de adquirir y de poseer la propiedad y perseguir y obtener la felicidad y la seguridad”.⁶

⁶Lara Ponte Rodolfo. *Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano*. Editorial Porrúa. México, 1993. p. 33.

Asimismo, en dicha declaración se observa la consagración de los principios relativos a la división de poderes, la libre elección de magistraturas, se establece un jurado en los juicios criminales y la libertad de prensa limitado por la ley de rebeldía y calumnia.

De esta forma es como la Carta de Derechos de Virginia tuvo cierta influencia sobre el resto de las Cartas de Derechos adoptadas por los demás Estados.

1.1.5.2 Declaración de Independencia de las Colonias Americanas

El 4 de Julio de 1776 se lleva a cabo la Declaración de Independencia Norteamericana, la cual señala:

“...consideramos como incontestables y evidentes por sí mismas las verdades siguientes: que todos los hombres han nacido iguales; que han sido dotados por El Creador con ciertos derechos inalienables; que entre esos derechos deben colocarse, en primer lugar, la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad. Para que se asegure el goce de esos derechos, los hombres han establecido entre sí gobiernos, cuya justa autoridad emana del consentimiento de los gobernados; que cuando una forma de gobierno resulte contraria a los fines para los cuales fue establecida, el pueblo tiene el derecho de abolirla o cambiarla y de instituir un nuevo gobierno, estableciendo sus fundamentos sobre los principios y organizando sus poderes en la forma que más propia le parezca procurarle la seguridad o la felicidad”.⁷

Esta Declaración de Independencia, más que establecer un sistema de derechos, hace una clara reflexión de la naturaleza propia del hombre, de la humanidad.

⁷ Ibidem. p. 34

1.1.5.3 Las Diez Primeras Enmiendas de 1791

En 1789 entra en vigor la Constitución Federal de los Estados Unidos de América de septiembre de 1787, la cual no incluyó una carta de derechos en su redacción, lo que llevó a promover reformas de ésta, llegando a incorporarse las diez primeras enmiendas que limitan a los Poderes de la Unión y a la competencia de los Estados; éstos constituyen una Declaración de los Derechos del Hombre.

"Enmienda I: Establece protecciones a los derechos y libertades fundamentales del hombre, promulgando: la libertad de religión, al no emitir el Congreso ninguna ley que establezca alguna religión, la libertad de expresión y de prensa, al no prohibir al gobernado a expresar sus ideas y a reunirse de manera pacífica; se consagran así mismo las libertades de asociación, expresión, prensa y el derecho de petición ante el gobierno.

La segunda y tercera enmienda son protecciones contra la acción militar arbitraria.

Enmienda II: Hace referencia a la seguridad personal, permitiendo la portación de armas para proteger la integridad personal.

Enmienda III: Se refiere a la seguridad personal del domicilio, prohibiendo que en tiempo de paz no puedan acuartelarse tropas en hogar alguno.

Las enmiendas de la cuatro a la ocho tiene como propósito la protección contra acción policiaca y judicial arbitraria:

Enmienda IV: Nos habla de las prohibiciones, requisitos y exigencias relativas a la seguridad jurídica que permitiesen lograr el respeto a los derechos fundamentales del hombre, en el sentido de que no pueden llevarse a cabo incautaciones y cateos arbitrarios.

Enmienda V: Consagra la garantía jurisdiccional de que nadie podrá ser privado de la vida, libertad o propiedad sin el debido proceso legal; la garantía de no ser juzgado dos veces por el mismo delito, y se establece el requisito de un auto de acusación formulado por un gran jurado para ser procesados por delitos graves y además establece la expropiación con previa indemnización por causa de utilidad pública.

Enmienda VI: Establece las garantías de proceso penal como el derecho a tener un juicio por jurado expedito, público e imparcial con un abogado defensor, y el derecho a testigos durante el interrogatorio, así como la prohibición de tribunales especiales.

Enmienda VII: Busca salvaguardar el juicio por jurados en materia civil al establecer el derecho a juicio por jurados en litigios civiles donde el valor sobrepase los 20 dólares.

Enmienda VIII: Salvaguarda seguridad personal, quedando prohibidas las fianzas o multas excesivas, así como los castigos crueles en desuso.

Las enmiendas nueve y diez, establecen la protección de los derechos de los Estados y derechos del pueblo no especificados.

Enmienda IX: Se conoció como la garantía implícita, es decir, hace la aclaración que aunque se enumeren algunos derechos en la Constitución esto no significa que se desconozcan otros derechos pertenecientes a todo ser humano, al establecer que los derechos que no se especifican no necesariamente quedan anulados.

Enmienda X: Se refiere los poderes asignados por la Constitución a la Federación, a los Estados o al pueblo, es decir, se hace el reparto de

competencias, estableciendo que los poderes no delegados a los Estados Unidos o prohibidos a los Estados quedaran reservados a los Estados o al pueblo."⁸

1.1.6 Francia

El movimiento de la revolución francesa inicia a partir de 1784, año en el que se comenzaron a difundir los ideales del pueblo francés, que los lleva a la revolución, misma que culminó con la reunión de la Asamblea Nacional Constituyente. Atravesaba entonces por una crisis económica, donde la monarquía acentuaba cada vez más su carácter absolutista y prescindía de la participación de sus súbditos.

Los estados generales (asamblea de representación estamental que era común a todos los pueblos europeos y que en Francia estaba integrada con tres estados: la nobleza, el alto clero y la burguesía u hombres libres) se reunían separadamente hasta que el Estado llano decide formar la Asamblea Nacional, a la cual le corresponde interpretar y expresar la voluntad general de la Nación. Bajo ésta circunstancia el rey Luis XVI efectúa una sesión real en los estados generales, suspendiendo las asambleas hasta después de celebrar dicha sesión. Ante esta situación, la Asamblea Nacional continúa deliberando en los lugares que permitieran las circunstancias.

1.1.6.1 Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano

La Declaración Francesa, contiene dentro de sus 17 artículos una síntesis del pensamiento ilustrado del siglo XVIII, la cual señala en su preámbulo:

⁸C. Schroeder Richard. *Perfil del Gobierno Norteamericano. "Para explicar la Constitución del Federalista"*. Edición Original 1989. Servicio informativo y cultural de Estados Unidos de Norteamérica. México, 1990. p. 44

"Los representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el menosprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de las desgracias públicas y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer en una declaración solemne los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre, a fin de que ésta Declaración, siempre presente para todos los miembros del cuerpo social, les recuerde sin cesar sus derechos y deberes; a fin de que los actos del Poder Legislativo y los del Ejecutivo puedan ser comparados a cada instante con el objeto de toda institución política y sean más respetados; y a fin de que las reclamaciones de los ciudadanos, fundadas desde ahora en principios sencillos e indiscutibles, tiendan siempre al mantenimiento de la Constitución y a la felicidad de todos..."⁹

De manera genérica, la Declaración Francesa hace referencia de que todos los hombres nacen y viven libres e iguales en derechos, que sus derechos naturales son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión, establece la presunción de la inocencia del hombre hasta que se demuestre lo contrario, la libertad de pensamiento, la garantía de los derechos del hombre y del ciudadano, etc.

Los derechos del hombre se refieren al ámbito de la vida individual del hombre frente al Estado, en tanto que los derechos del ciudadano constituyen las prerrogativas del individuo como miembro de una sociedad política. Los principios rectores de esta declaración son la libertad y la igualdad fundados en el bien común.

Con la Constitución francesa de 1793 se aporta la garantía social como la acción de todos los seres humanos para asegurar a cada uno el goce y la conservación de los derechos.

⁹ Herrera Ortiz Margarita. Op. Cit. p. 247

Finalmente, con la Constitución francesa de 1791 se confirma en el preámbulo de ésta la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Se proclama la adhesión (de estos) a los derechos del hombre y a los principios de la soberanía nacional.

1.1.7 México

1.1.7.1 Del México Prehispánico a la Nueva España

Los antecedentes de los derechos humanos se remontan aún más atrás que la propia Revolución Francesa, en donde fue evidente la lucha por los principios fundamentales del hombre como lo son la libertad, igualdad y fraternidad, a partir de los cuales es más común hablar e identificar a los derechos humanos, sin embargo, para lograr entender estos derechos y su formación como tal, debemos partir desde la existencia misma del hombre, su organización y comportamiento que ha venido desempeñando en la sociedad.

En la época Precortesiana nos encontramos que el hombre se organiza en tribus, las cuales cuentan con una organización política y económica. En cuanto a su organización política se practicaba la monarquía, la cual no se ejercitaba por sucesión dinástica, sino que cuando era necesario nombrar al nuevo rey, se reunían los sacerdotes y las personas más ancianas para poder elegir al próximo gobernante, personaje que se destacaba por sus habilidades en la guerra o por desempeñar actividades de beneficio en pro de su pueblo.

El rey o monarca en turno contaba con un poder absoluto, su voluntad era plena, se regía por la costumbre y en ocasiones para la toma de alguna decisión importante consultaba a los sacerdotes y ancianos, aunque no tenía la obligación de cumplir la voluntad de estos consejeros.

Durante esta etapa los derechos subjetivos del pueblo (aquellos que por la naturaleza misma del hombre le corresponden *per se*) no son reconocidos, en

virtud a que éstos sólo eran un privilegio que pertenecía al rey. Situación que persiste aún en la época Colonial, donde apreciamos la nulidad de cualquier derecho a los indígenas, predominando los atropellos y vejaciones so pretexto de la castellanización.

La esclavitud practicada por los españoles difería notablemente de la que encontraron entre los indios, la esclavitud era una institución que ya existía en Mesoamérica a la llegada de los españoles, pero no era generalizada. La guerra era la principal causa proveedora de esclavos entre los indios, también lo era la insolvencia económica, sin embargo, existían medios institucionales para su redención, como es el caso de la compra de esclavos para su emancipación. Con los españoles las principales causas de esclavitud eran por motivos de infidelidad, la resistencia al sometimiento, a la castellanización y sobre todo al derecho que alegaba la corona sobre las nuevas tierras conquistadas debido a la donación pontificia y el correspondiente compromiso de la corona española de convertir a los indios en "la verdadera fe".

Los indígenas que se negaban a prestar obediencia o que después de prestada se rebelaban, eran esclavizados al ser vencidos. Como se consideraban propiedad del rey junto con las tierras y los recursos, sus oficiales reales podían venderlos a los conquistadores como pago a los gastos y daños que habían causado. El esclavo no podía lograr la redención por sí mismo.

Un disfraz que utilizaban los españoles para esclavizar a los indios fueron las llamadas "encomiendas".

Las encomiendas se convirtieron en una institución que lejos de cumplir con el objetivo para lo que fueron creadas (guarda, cuidado y evangelización de los indios), se convirtieron en una institución inhumana en donde los indios eran igualados con los animales, eran simplemente esclavos de los españoles.

Entre las instituciones que más importancia y significación tuvieron en el control de las colonias de España en América, especialmente en el destino de los indios o naturales, podemos citar el Real Consejo de Indias y el Regio Patronato, sin hacer a un lado al Rey, quien era el único titular de la autoridad que se extendía a todas las ordenes del gobierno en lo civil y lo eclesiástico.

El Consejo Real y Supremo de Indias, como se conoció a partir de 1524, tuvo funciones administrativas, legislativas y judiciales, en ésta última función solo ante el tribunal podían acudir los indios por derecho, para ser oídos y resueltos sus asuntos. Este Consejo participó en la realización de las Leyes de las Indias, las cuales tenían como objetivo el proteger de alguna manera a los naturas, pero dadas las condiciones sociales y políticas que imperaban, no se logró una plena y real protección, por lo que no podemos hablar en este periodo de una existencia de garantías.

A partir de la "espectacular" conquista de Hernán Cortés, la evolución de la Nueva España fue lenta, pero firme y sistemática. En forma general, se puede decir que en todo el siglo XVIII, se muestra un panorama deslumbrador y promisorio. La agricultura, la ganadería, la industria y la minería, gozaban de gran auge. Aumenta la capacidad de compra, el dinero circula con profusión, la moneda es firme y el crédito público es sólido, convirtiéndose este siglo novo hispano en constructor de caminos, puentes, acueductos, iglesias, hospicios, palacios públicos, mansiones privadas, conventos, obras de ornato, etc., es decir, constructor de una entrada a la "civilización", era un siglo barroco por excelencia que termina en neoclásico incorporándose así la Nueva España a la moda estética que impone el Viejo Mundo, donde las aportaciones de ideas en este periodo, distan mucho del pensamiento europeo contemporáneo, sin embargo tuvo sus logros, una muestra es que desde 1722, hubo prensa periódica que garantizó su permanencia a partir de 1784 (Gaceta de México) y en forma cotidiana desde 1805, al fundarse el Diario de México.

1.1.7.2 México Independiente

Hacia el siglo XVIII había una gran heterogeneidad racial y se podía observar una irregular distribución del territorio y un profundo desnivel social, económico y cultural. "Se habla de un 40% del total de la población que era indígena (con una minoría de negros), otro tanto de mezclas (mestizos y mulatos), y un 20% de blancos americanos y europeos. Los dos primeros grupos componían el 80% de la población considerada como inculta y explotada, con escaso influjo en el gobierno federal (civil y eclesiástico), en la economía y cultura del virreinato. Se trata de sectores desplazados casi por completo de los mandos esenciales que regían la complicada máquina sociopolítica. En cuanto al grupo de los blancos, un 20% de la suma, controlaban el poder y se imponían sobre los otros."¹⁰ Esta clase dirigente "la más preparada" para conservar el sistema o en caso necesario modificarlo a su arbitrio, no integraba aún un bloque compacto y armónico entre ellos, pues existía una inseguridad entre los blancos peninsulares y los criollos, entre los americanos y los europeos, provocando que a inicios del siglo XIX la fisura fuera más palpable, lo que hacía imposible la continuidad de éste frágil status, dividiéndose el país en dos bandos antagónicos fundamentales: el español y el criollo, clima propicio para motivar la insurrección de 1810, donde Hidalgo subraya la injusta e intolerable exclusión de aquellos, que si bien eran una mayoría, no tenían reconocimiento alguno, suscitándose así el inicio de la Independencia de México, movimiento continuado por Morelos, quien después de grandes luchas realiza una Constitución para organizar política y jurídicamente al País, la que hoy conocemos como la Constitución de Apatzingán de 1814 y en la cual podemos encontrar un catálogo de garantías amplio y similar al de la declaración francesa, sin embargo, la Constitución por causas ya conocidas, nunca entró en vigor.

¹⁰ Enciclopedia Historia de México. *Guerra y Crisis*. Tomo 10. Editorial Salvat. México, 1986. p. 1603

Las condiciones sociales de la época provocaron que el poder español se debilitara cada día más, lo que fue aprovechado por don Agustín de Iturbide, firmándose posteriormente, hacia 1821, los Tratados de Córdoba y el Plan de Iguala, en los que se signó la Independencia de México.

En 1822 es nombrado Iturbide emperador, siendo derrocado en 1823, año en el que se convoca al Congreso Constituyente para elaborar una nueva Constitución y en 1824 se expide lo que se podría llamar la Primera Constitución de México.

En la Constitución de 1824, no se encuentran capítulos u artículos específicos respecto de las garantías, solo menciones de derechos diseminados, pues la preocupación principal de los constituyentes era sustentar política y jurídicamente al País.

1.2 Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo de México

1.2.1 Constitución de Cádiz de 1812

Esta Constitución es jurada y promulgada antes de consagrarse nuestra independencia, en marzo de 1812, en España, y en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año, teniendo gran influencia en las posteriores constituciones.

La parte dogmática está integrada por dos principios fundamentales: la convivencia política y social de la comunidad, reconociendo sólo algunos derechos pertenecientes al hombre.

Esta Constitución declara solemnemente la obligación que tiene la Nación para conservar y proteger mediante las leyes la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen, que no son más que los derechos que el hombre tiene por el simple hecho de serlo y de los cuales debe asegurarse su aplicación.

Los derechos humanos reconocidos y protegidos en ésta Constitución, a manera de síntesis son ¹¹ :

- a) La igualdad ante la ley. Se concibe al declarar la igualdad entre los españoles de ambos hemisferios; la prohibición de la creación de tribunales especiales; la prohibición del rey a otorgar privilegios en favor de una persona.

- b) La libertad. Esta se da como una restricción al monarca, en donde se le prohíbe privar de la libertad a individuo alguno, ni imponerle por sí pena alguna.

En cuanto a la libertad de culto y de enseñanza, éstas no se consagran, al contrario, se reconoce únicamente la religión católica y en educación sólo se da la obligación de crear cierto número de colegios y universidades.

La libertad de imprenta se otorga sin la necesidad de obtener licencia, revisión o aprobación alguna antes de su publicación, siempre y cuando sea conforme a la ley.

- c) Seguridad. Prevé la responsabilidad civil, la excarcelación bajo fianza, y establece que las cárceles sean medio de seguridad y no de aplicación de torturas y penas infamantes.

Se establece la inviolabilidad del domicilio, el principio del debido proceso legal y publicidad en el proceso, se prohíbe la privación ilegal de la libertad.

¹¹ Lara Ponte Rodolfo. Op. Cit. pp. 54-55

- d) Propiedad. Se reconoce a la propiedad privada estableciendo a su vez la posibilidad de expropiación por causas de utilidad común, no sin antes dar una indemnización al afectado.

1.2.2 Constitución de Apatzingán de 1814

Esta Constitución resulta del Congreso constituyente reunido en Chilpancingo el 22 de Octubre de 1814, con la cual se pretende organizar política y jurídicamente al País, siendo a su vez la primera Constitución de nuestro País y se le llamó "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana".

Los derechos del hombre reconocidos en ésta Constitución son ¹²:

- a) Igualdad. Reconociéndola al establecer la igualdad de la ley para todos, que a todo individuo debe respetarse su dignidad, el derecho a los empleos públicos en función de su capacidad, y en forma general no se reconoce más poder a los funcionarios públicos que el necesario para ejercer sus funciones.
- b) Seguridad. Se prohíbe principalmente, la acción arbitraria del Estado hacia sus gobernados; se establece el debido proceso legal, la garantía de audiencia, el principio de inviolabilidad del domicilio como seguridad personal salvo en el caso de fuerza mayor y ciertos procedimientos criminales, se prohíben también las penas crueles o de tortura y se permite al ciudadano reclamar sus derechos ante la autoridad.
- c) Libertad. La libertad de cultos no se consigna, se plasma la intolerancia religiosa; se establece la libertad política permitiendo a los ciudadanos participar en la formación de leyes a través del voto o de sus representantes.

¹² Ibidem. pp. 65-69

La libertad de imprenta es limitada para no atacar el dogma de la religión y la libertad de industria, comercio y cultura, sólo es restringido por la prohibición de trabajo forzoso sin remuneración y sólo se hace alusión al derecho de recibir instrucción.

- d) Propiedad. Se establece el reconocimiento a la propiedad privada con posibilidad de ser expropiado por razones de utilidad pública pero con previa compensación al afectado.

Es importante resaltar el artículo 24 de la Constitución, cuyo carácter es genérico y podría ser un resumen de su contenido y que a la letra dice:

“La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas”.¹³

A pesar de que en ésta Constitución encontramos todo un catálogo de garantías, es decir, que puede considerarse completa en lo relativo a la declaración de derechos, no tuvo vigencia, sin embargo tuvo influencia para la elaboración de las posteriores Constituciones de México.

1.2.3 Constitución Federal de 1824

La Constitución Federal de 1824 no contiene una parte dogmática que cite de manera específica, los derechos del hombre y esto se debe a que dichos derechos eran considerados como una materia propia de las legislaturas locales, por lo que, una vez promulgada la primera Constitución Federal mexicana, las distintas

¹³ Terrazas R. Carlos. *Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México*. Editorial Porrúa. 4ª Edición. México, 1996. p. 51

entidades federativas elaboraron su propia Constitución, incluyendo declaraciones de los derechos del hombre, sin embargo, de cierta manera esta Constitución de 1824 refleja el ideal de reconocer los derechos del hombre, al señalar en su preámbulo:

“... hacer reinar la igualdad ante la ley, la libertad sin desorden, la paz sin oposición, la justicia sin rigor, la clemencia sin debilidad, demarcar sus límites a las autoridades supremas de la Nación...”¹⁴

Algunos derechos humanos que reconoce esta Constitución son¹⁵ :

- a) Igualdad al proclamar la igualdad de todo individuo ante la ley.
- b) Libertad. Se obliga a los Estados a proteger a sus habitantes en el uso de la libertad de imprenta sin necesidad de licencia, siempre y cuando sea conforme a la ley; también se limita al Presidente para la imposición de pena alguna y prohibición ilegal de la libertad.
- c) Seguridad. Se prohíben las penas trascendentales, la confiscación de bienes, juicios por comisión y las leyes retroactivas, las detenciones sin pruebas semiplenas o indicios, registro de las cosas, papeles y efectos de los habitantes.
- d) Propiedad. Se prohíbe ocupar la propiedad de ningún particular o corporación, ni turbarlo en la posesión, uso o aprovechamiento de ella, salvo causa de utilidad pública.

¹⁴ Lara Ponte Rodolfo. Op. Cit. p. 73

¹⁵ Terrazas R. Carlos. Op. Cit. pp. 52-53

El objetivo fundamental de esta Constitución fue organizar política y jurídicamente al País, razón por la cual el establecimiento de garantías era insuficiente debido a las ideas políticas y religiosas que aún subsistían en esa época.

1.2.4 Las Siete Leyes Constitucionales de 1836

Es en éste año cuando se cambia de un régimen federal a un régimen central, se da la primera Constitución Centralista, conservando la división territorial, creándose un poder denominado "Supremo Poder Conservador", que vino a anular la división clásica de poderes.

En ésta Constitución se enumeran algunas garantías individuales mencionándolas siempre como derechos del mexicano, entre los cuales se encuentra¹⁶ :

- a) Libertad. Se establece la prohibición de ser aprehendido sin previo mandamiento de juez competente, no ser detenido por más de tres días por autoridad política sin motivo alguno, no se impide la libertad de traslado; se establece que el Presidente no podrá privar ilegalmente a nadie de su libertad, ni imponer por sí pena alguna salvo exigencia del bien o seguridad pública.

Además, se consagra la intolerancia religiosa, se permite la libertad de imprenta limitándola al abuso de este derecho llegándolo a considerar como delito común, constituyéndose por lo tanto este derecho como letra muerta.

- b) Igualdad. Este derecho es meramente nulo en tanto se habla de una Constitución aristocrática y unitaria que mantuvo los fueros y privilegios de ciertas clases sociales, como se observa al considerar que el patrimonio de una persona constituía la condición para adquirir la ciudadanía, o bien, el

¹⁶ Lara Ponte Rodolfo. Op. Cit. pp. 89-93

hecho de que para ocupar cargos públicos principales (diputaciones y senadurías) debían de percibir cierta cantidad de dinero.

- c) Seguridad. Se establece la inviolabilidad del domicilio, se da la abolición del tormento, se establecen las formalidades indispensables para la prisión y detención, abolición de la confiscación y de toda pena trascendental; se establece que no se podrá exceder de tres días para tomar al presunto reo su declaración preparatoria, se amplió el término establecido por la Constitución de Cádiz para ser detenido por simples indicios de 24 horas a 72 horas, además prohíbe establecer tribunales especiales o por comisión y establece principio de irretroactividad de la ley.

- d) Propiedad. Establece el derecho que tiene todo mexicano de no ser privado de su propiedad, del libre uso y del aprovechamiento de ella, salvo causa de utilidad general y pública con su respectiva indemnización.

Es importante hacer mención de que a pesar del establecimiento que hace esta Constitución de garantías, éstas resultaron ineficientes para lograr promover el libre desarrollo de la Nación, dando lugar a una gran inestabilidad en el gobierno, llevando de nueva cuenta al poder a Antonio López de Santa Anna, quién se encargó de suprimir esta Constitución y convocó a un nuevo Congreso Constituyente.

Se nombró una Comisión de Puntos Constitucionales divididos en dos grupos: los conservadores, con el proyecto de la mayoría de las garantías individuales y los federales, con el proyecto de Mariano Otero, proyecto de la minoría, los derechos individuales. Sin embargo, ninguno de los dos proyectos prospero, dándose entonces un segundo proyecto ecléctico, el cual consagra los derechos humanos en el Título III, intitulado "Garantías Individuales", clasificándolos como el proyecto de la minoría en cuatro grupos: Igualdad, libertad, seguridad y propiedad. La única

diferencia que presentaba este proyecto respecto a la Constitución de 1836 fue el principio de libertad de cultos, estableciéndose la tolerancia religiosa.

1.2.5 Constitución de 1857

En el año de 1853, un grupo de militares inconformes y cansados del gobierno de Santa Anna, lanzan el Plan de Ayutla, con el fin de derrocar a dicho dictador y así establecer un gobierno democrático, logrando en 1855 el destierro de Santa Anna, convocando en 1856 al Congreso Constituyente.

Al triunfo del Plan de Ayutla surge entonces la Constitución de 1857, la cual contiene, de manera general, las siguientes bases¹⁷ :

- a) La forma de gobierno Republicana, Representativa y Popular.
- b) Se establecen garantías a los derechos del hombre dentro de los primeros 29 artículos de la Constitución.
- c) Se confirma una división de poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Esta Constitución sostiene ideales de las corrientes filosóficas de esos años: el individualismo, donde el Estado crea sus instituciones con el fin de servir al individuo, considerándolo como particular y no como miembro de una colectividad; la otra corriente es la del liberalismo, donde el Estado debe abstenerse de intervenir en las relaciones económicas entre los particulares, con el fin de que éstos tengan libertad desde el punto de vista social y económico.

Los derechos del hombre que se logran consagrar en esta Constitución son¹⁸ :

¹⁷ Ibidem. p. 110

¹⁸ Ibidem pp. 111-118

- a) Libertad. Se declara la libertad física de las personas restableciendo que todo hombre nacido en la República es libre y por lo tanto desconoce la calidad de esclavo de aquel hombre que pise territorio nacional; existe la libertad de pensamiento, entendida ésta como un derecho que asiste al individuo y a la sociedad, trayendo como consecuencia el reconocimiento de la libertad de imprenta sin que la autoridad pudiese establecer la previa censura, ni cuartar dicha libertad, pues este derecho sólo se le reconoce como límites el respeto a la vida privada, moral y a la paz pública. Se establece también la libertad de enseñanza y de culto, el libre tránsito interno y externo y la libertad para portar armas para la legítima defensa.

Otras libertades reconocidas fueron la de los grupos sociales para reunirse y el de asociación, así como la libertad política y libertad de reunión con fines políticos y de manifestación pública.

- b) Seguridad. Se prohíbe la aplicación retroactiva de ley alguna, se establece el principio de autoridad competente y el derecho de petición; se establece que toda causa legal debía ser hecha por un órgano jurisdiccional fundamentada y motivada; se afirma el principio de legalidad, audiencia y debido procedimiento legal; se establece la abolición de la pena de cárcel por deudas civiles sólo por delitos que merezcan pena corporal, se prohíben los malos tratos y la gabela de imponer penas infamantes o trascendentales, se da la abolición de la pena de muerte con sus excepciones y se prohíbe prolongar las penas por insolvencia para el pago de honorarios.
- c) Propiedad. Se reconoce la propiedad con la ocupación o posesión, cumpliendo los requisitos legales, confirmada por el trabajo y la producción; prohíbe la inviolabilidad del domicilio y papeles (seguridad

jurídica) y se establece la expropiación por causa de utilidad pública; se consagra la incapacidad de las corporaciones civiles y eclesiásticas para adquirir o administrar por sí mismos bienes raíces, incluyendo la propiedad rústica.

En términos generales, los derechos del hombre señalados en esta Constitución, encuentran su base en el pensamiento francés de finales del siglo XVIII:

“Los hombres son por naturaleza libres e iguales, pero se agrupan en sociedad, dada su misma inclinación social y para obtener el máximo grado de libertad compatible con la libertad de los demás. De la misma naturaleza original del hombre, y de los fines de la vida social se derivan los derechos naturales del hombre que, en esencia, son un ámbito de libertad personal sagrado, al cual debe respetar en primer lugar el poder político, quién además tiene la obligación de asegurar el respeto de los demás a este ámbito personal de libertad. La organización social pues, es un instrumento al servicio de los destinos individuales de cada individuo. Las instituciones sociales tienen por objeto salvaguardar estos derechos naturales del hombre. De esta manera, la organización social, la sociedad misma, los poderes políticos, tienen su base doctrinal en los derechos del hombre y, a su vez, encaminan su actividad a la protección y aseguramiento de estos derechos”.¹⁹

Es así como la Constitución de 1857, en su artículo primero, establece el reconocimiento de los derechos del hombre como base y objeto de toda institución social.

¹⁹ De la Madrid Hurtado Miguel *Elementos de Derecho Constitucional*. Instituto de Capacitación Política. México, 1982. Citado por Terrazas R. Carlos. Op. Cit. p.171

1.2.6 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

La Constitución de 1857 representó en lo general la tesis del liberalismo, pues adoptó, en materia de derechos humanos, la filosofía jurídica del iusnaturalismo, reconociendo los derechos fundamentales.

Los constituyentes de 1917 se abstienen de plasmar expresamente un reconocimiento a los derechos naturales del hombre, pero sí señala que el Estado otorga o confiere mediante la norma suprema, un conjunto de derechos públicos subjetivos a favor de los gobernados y limitando a la autoridad respecto a los gobernados.

En el proyecto presentado por Venustiano Carranza al Congreso Constitucional, se reitera la simpatía por la Constitución de 1857, la necesidad de las reformas para ajustarla a la vida política del país, y la idea de que son los derechos del hombre las diversas manifestaciones de la libertad individual, como base primordial de la estructura política. No se pretendía, desde ningún punto de vista, modificar o transformar la esencia y el sentido jurídico de tales derechos o libertades.

Para los constituyentes de 1917, las garantías individuales eran derechos naturales, toda vez que le corresponden al individuo por su propia naturaleza y era necesario hacerlos prevalecer, en tanto que el gobierno tenía como finalidad principal la protección del hombre y del gobernado en general en su máximo valor inherente: la libertad.

En este contexto histórico encontramos un avance significativo en materia de derechos humanos, tal y como se desprende de las diferencias existentes entre la Constitución de 1857 y la Carta Magna de 1917, que en términos generales son:

Constitución de 1857

Constitución de 1917

a) Parte de la base del derecho natural, reconociendo dos derechos fundamentales al gobernado: los derechos naturales que posee el hombre por el sólo hecho de haber nacido ser humano y los derechos del ciudadano, que son los que conquista el hombre por el sólo hecho de vivir en sociedad.

b) Su fundamentación filosófica es basada en el individualismo y el liberalismo.

b) En ésta Constitución el Estado no reconoce, sino que otorga a los gobernados un conjunto de derechos públicos subjetivos que las autoridades se ven obligados a respetar.

b) Su fundamentación filosófica es también el liberalismo, predominando un intervencionismo del Estado de corte social, basado en el hecho de que las instituciones estatales son creadas para servir al gobernado como miembro de una sociedad y dónde la intervención del Estado se da solo en la medida de regular la actividad de los particulares en sociedad.

c) Las obligaciones individuales públicas establecidas eran sólo en materia fiscal y militar.

c) Esta Constitución establece de manera más amplia las obligaciones individuales públicas en materia de propiedad, comercio, militares y fiscales.

Los derechos humanos contenidos en la Constitución de 1917 son²⁰:

- a) **Igualdad.** Al establecer que todo individuo goza de las garantías en ella otorgadas; prohíbe la esclavitud; establece la igualdad de derechos sin distinción alguna; la prohibición de otorgar títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios, los fueros y el establecimiento de tribunales especiales.

- b) **Libertad.** Establece la libertad de trabajo; nulifica los pactos celebrados contra la dignidad humana; prohíbe las penas de muerte, salvo lo establecido por la propia Constitución; permite la libertad de pensamiento, imprenta, conciencia, libertad de culto; establece la libertad de intimidad, incluyendo la inviolabilidad de la correspondencia y del domicilio; establece la libertad de reunión con fines políticos, de manifestación pública y prohíbe la extradición de reos políticos.

- c) **Seguridad Jurídica.** Establece el derecho de petición y la obligación de la autoridad de contestar por escrito; la irretroactividad de la ley; el principio de legalidad; principio de autoridad competente; el mandamiento judicial por escrito fundado y motivado; la expedita y eficaz administración de justicia; la prisión preventiva sólo por delitos que merezcan pena corporal, asimismo, también establece la privación de derechos mediante juicio seguido conforme a las formalidades del proceso; las garantías del auto de formal prisión y que nadie podrá ser juzgado dos veces por el mismo delito.

²⁰ Lara Ponte Rodolfo. Op. Cit. pp. 163-164

1.3 La Evolución Generacional de los Derechos Humanos

1.3.1 Concepto de Derechos Humanos

Conceptualizar los derechos humanos no es una tarea fácil como se ha podido observar en el desarrollo del presente trabajo, la mayoría de los pueblos han luchado por ellos y los han ejercido de una manera u otra, pero, ¿que son en realidad los derechos humanos?

El concepto de derechos humanos en México y en el resto del mundo, implica tomar en cuenta a todos y cada uno de los actores sociales y las múltiples acciones que estos han realizado desde tiempo atrás para su reconocimiento, es decir, se habla de una universalidad de derechos que entraña a todo ser humano, respetando siempre su cultura.

Los derechos humanos son definidos por distintas instituciones y organizaciones como "el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada"²¹, mismos que deben ser reconocidos y respetados.

En otras palabras, los derechos humanos inician de un reconocimiento del ser humano como parte de su misma naturaleza, en tanto que es un ser con vida y con necesidades, mismas que lo llevan a relacionarse con otros seres humanos para lograr su subsistencia. El hombre "se transforma en un ser social capaz de participar en la vida de su sociedad sólo mediante la experiencia social; su supervivencia misma depende de los demás"²² y en esta interrelación, el hombre se ve en la necesidad de establecer normas que le permitan una adecuada convivencia para su desarrollo, por lo que se ve en la necesidad de establecer normas y reafirmar sus derechos natos.

²¹ <http://www.cndh.org.mx> Comisión Nacional de los Derechos Humanos

²² Chinoy Ely. *La sociedad: una introducción a la sociología*. Editorial Fondo de Cultura Económica, 15ª edición. México, 1987. p. 70

Los derechos fundamentales han ido consolidándose conforme el transcurso de la historia. "los derechos humanos no significan la realización de la utopía o del absoluto ni la garantía de felicidad: constituyen una fórmula de convivencia civilizada,"²³ al mismo tiempo que "... no son la panacea de nada, son instrumentos para atenuar, para aliviar ciertos males de la sociedad"²⁴, según lo define Bobbio.

En tal sentido, todos estamos obligados a respetar los derechos humanos, quienes tienen mayor responsabilidad en este sentido según lo define nuestro marco constitucional son las autoridades gubernamentales, toda vez que deben ser garantizados por el Estado.

Al respecto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), ha establecido que los derechos humanos son universales, en tanto que pertenecen a todas las personas, sin importar su sexo, edad, posición social, partido político, creencia religiosa, origen familiar o condición económica; que son incondicionales porque únicamente están supeditados a los lineamientos y procedimientos que determinan los límites de los propios derechos, es decir, hasta donde comienzan los derechos de los demás o los justos intereses de la comunidad; son progresivos porque concretan las exigencias de la dignidad del hombre en cada momento particular de la historia; finalmente se señala que son inalienables porque no pueden perderse, ni transferirse por propia voluntad, pues son inherentes a la idea de dignidad del hombre.

Es así, que los derechos humanos, tienen la función de contribuir al desarrollo integral de la persona, creando una esfera de autonomía dentro de la cual pueden actuar libremente, protegidos contra los abusos de autoridad, servidores públicos y

²³ De la Barrera Solórzano Luis. *La fatalidad contrariada*. Gaceta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Núm. 7. año VII. México, 2000. p. 27

²⁴ De la Barrera Solórzano Luis. *Un producto civilizado*. Gaceta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Núm. 7. año VII. México, 2000. p. 14

de particulares, es decir, que los derechos humanos son el instrumento natural del hombre para defenderse de los posibles abusos de la autoridad.

1.3.2 De la Primera a la Cuarta generación

La clasificación de los derechos humanos esta en función de la evolución generacional del hombre, entendida entonces como una clasificación histórica, en "generación de los derechos humanos", conforme a su propia aparición cronológica y dada su importancia son reconocidos por un ordenamiento jurídico que les otorga obligatoriedad. Es así que hasta hoy en día existen cuatro tipos de generación de derechos humanos, que a saber son:

- a) Primera generación: derechos civiles y políticos.
- b) Segunda generación: derechos sociales económicos y culturales.
- c) Tercera generación: derechos difusos; derechos que atañen a la colectividad, adquiriendo un concepto de universalidad.
- d) Cuarta generación: Constituida por los derechos derivados de la tercera revolución industrial.

La primera generación de derechos humanos esta conformada por los derechos civiles y políticos, que son conocidos como las libertades públicas o clásicas. Estos derechos civiles, son también llamados "individuales" y hacen referencia a los valores esenciales del hombre, tales como su vida, integridad física y moral, dignidad, trato de igualdad frente a sus semejantes y ante la misma ley, seguridad, libertad de pensamiento, de religión, de tránsito. En cuanto a los derechos políticos son aquellos cuyo ejercicio permiten al hombre participar en el gobierno del país y acceder en el a las funciones públicas, a la dirección de los asuntos públicos y concurrir a la integración de la voluntad estatal mediante el sufragio.

Los derechos conquistados en esta primera generación son derechos que imponen un deber al Estado, para que a través de su gobierno se vea obligado a garantizarlos haciéndolos valer.

La segunda generación está conformada por los derechos sociales, económicos y culturales. Los primeros, es decir, los derechos sociales son el derecho a la alimentación, al trabajo con un salario justo y equitativo, seguridad social, salud, vivienda y educación; en tanto que los derechos económicos son el derecho a la propiedad individual, colectiva y seguridad económica; y finalmente, los derechos culturales como el derecho a participar en la vida cultural del país, gozar de los beneficios de la ciencia, investigación científica, literaria y educación.

Estos derechos son derechos que permiten el reconocimiento y el goce efectivo de los mismos, pero supeditados a la acción del Estado, que debe de ser el promotor y proveedor de la cultura, bienestar económico y social.

Respecto a estas dos generaciones de derechos humanos, señala el Consejero de La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), Miguel Concha, que "...es ilusorio el ejercicio de los derechos civiles y políticos cuando no existen condiciones para el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, es decir, los de la llamada "segunda generación" de derechos humanos"²⁵, así mismo señala que los derechos de la segunda generación no desplazan a los derechos de la primera generación, sino que los complementan.

Los derechos civiles y políticos, derechos de la primera generación, "son de inmediata ejecución y no se requiere más que la voluntad política de los Estados para hacerlos valer"²⁶, es decir, que el Estado sólo interviene para garantizar su libre ejercicio, a *contrario sensu* de los derechos económicos, sociales y culturales,

²⁵ Concha Malo Miguel. *Derechos sociales y económicos: agenda inconclusa*. Gaceta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Núm. 12. Año V. México, 1998. p. 15

²⁶ *Ibidem*. p. 16

derechos de la segunda generación, en donde la intervención del Estado es necesaria para proveer los recursos y servicios necesarios para que estos puedan hacerse efectivos, es decir, el Estado debe hacerse responsable para su regulación y vigencia.

La tercera generación esta conformada por los derechos difusos, también conocidos como derechos colectivos, que según lo define el Dr. Jorge Carpizo Mc. Gregor: "...entre estos derechos se encuentra el derecho a la paz, el derecho al desarrollo, el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el derecho a beneficiarse del patrimonio común de la humanidad y el derecho a ser diferente".²⁷

Es aquí donde estos derechos adquieren la característica de universalidad por el hecho de que el hombre al formar parte del gran ecosistema de la Tierra, su supervivencia dependerá de la supervivencia de centenares de especies de plantas y animales y debido al gran deterioro que el ecosistema ha sufrido directa e indirectamente, es el mismo hombre quien exige la regulación de las acciones recíprocas entre el hombre y el resto de la humanidad, convirtiéndose entonces en un derecho al medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

En cuanto al derecho a la paz, entendida ésta como una necesidad primordial del hombre y de la humanidad en general para lograr su pleno desarrollo. De conformidad a la resolución XXIII ("Derechos Humanos en los conflictos armados") de la Organización de las Naciones Unidas: "la paz es la condición para el cumplimiento de los derechos humanos, y la guerra su negación."²⁸

²⁷ Carpizo Mc. Gregor Jorge. *Tendencias actuales de los Derechos Humanos*. En *Derechos Humanos y Ombudsman*. UNAM-IJ-Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1993. p. 83

²⁸ Díaz Muller T. Luis. *El Derecho internacional humanitario y los derechos humanos: Un enfoque latinoamericano*. en *La rebelión en Chiapas y el derecho*. Melgar Adalid Mario, Ruiz Massieu José Francisco y Soberanes Fernández José Luis (Coord.). UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1994. p. 75

Finalmente, surgen los derechos humanos de la cuarta generación, aquellos que derivan de la tercera revolución tecnológica del hombre²⁹ en contraposición con los derechos a la privacidad e intimidad, debido fundamentalmente a la necesidad de regular áreas nuevas antes no previstas, en aras de un avance científico y tecnológico del hombre.

La aparición de los derechos de la cuarta generación ha provocado una afectación en la esfera de la privacidad e intimidad, que según lo define Octavio Ianni "el mundo ya no es exclusivamente un conjunto de naciones, sociedades nacionales, Estados-Naciones, en sus relaciones de interdependencia, dependencia, colonialismo, imperialismo, bilateralismo, multilateralismo. Simultáneamente, el centro del mundo ya no es principalmente el individuo, tomado singular y colectivamente como pueblo, clase, grupo, minoría, mayoría, opinión pública. Aunque la Nación y el individuo sigan siendo muy reales, incuestionables y estén presentes todo el tiempo, y en todo lugar..."³⁰.

Es así que asistimos a un mundo cada vez más global donde el individuo es subsumido formal o realmente por la sociedad global, y donde los derechos de dicha generación atentan contra el derecho a la privacidad e intimidad, por lo que éstos deben retomarse por obvias razones, a fin de que no se dispersen en un mundo más abierto, más globalizado, más totalizador y donde el individuo deja de ser individuo *per se* para pertenecer a una colectividad sin fronteras.

1.4 La Protección de los Derechos Humanos como Política del Estado

México arriba al esquema generacional de la protección de los derechos humanos hasta 1988, con la creación de la Dirección General de Derechos Humanos como

²⁹ La primera Revolución industrial surge en 1810 en Inglaterra con la invención del telar mecánico y el uso intensivo del vapor; la segunda Revolución industrial surge a raíz del uso intensivo de la mecánica y la robótica y el descubrimiento de la penicilina, entre otros; finalmente la tercera revolución industrial es aquella que surge del aprovechamiento de la energía nuclear, del avance de la cibernética hasta llegar a la *www* (world wide web).

³⁰ Ianni Octavio. *Teorías de la Globalización*. Editorial siglo XXI. México, 1996. p. 3

órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. " La labor de esta Dirección consistía en brindar atención a quienes alegaban ser víctimas de alguna violación a sus derechos; de ella emanó un grupo de abogados e investigadores que serían en 1990 la base operativa principal de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)".³¹

La CNDH, fue creada mediante decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de Junio de 1990, posteriormente, el 28 de enero de 1992 se emitieron reformas constitucionales, entre las cuales se agrego un apartado B al artículo 102 , mismo que establecía las características generales y principales de la CNDH³² :

Artículo 102.

A...

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularan recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

³¹ Sierra Guzmán Jorge Luis. *La CNDH: una experiencia insuficiente para abatir la impunidad*. En *La CNDH: una visión no gubernamental*. CMDPDH. México 1991. pp. 47-48

³² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Editorial Barocio. 8ª Edición. México, 1999. pp. 74-75

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados.

La CNDH no se reconoció nunca como parte del movimiento de defensa de los derechos humanos que a nivel social existía en México, desde casi dos décadas antes. Su creación fue definida como una continuidad de las instituciones gubernamentales de protección social, de las instituciones dedicadas a velar por el respeto a los derechos ciudadanos tales como: la Procuraduría de Pobres de San Luis Potosí (1847); la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León (1979); la Procuraduría de Vecinos de la Ciudad de Colima (1983); la Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM (1985); la Procuraduría para la Defensa del Indígena en Oaxaca (1986); la Procuraduría Social de la Montaña en Guerrero (1987); la Defensoría de los Derechos de los Vecinos en Querétaro (1988); la Procuraduría Social del Departamento del D.F. (1989); la Dirección General de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (1989) y en el ámbito federal la Procuraduría Federal del Consumidor (1976).

Así, los antecedentes de la CNDH no podían buscarse en la necesidad de terminar con las prácticas sistemáticas de violación a los derechos civiles, sino en la intención del Estado de proteger a sus ciudadanos de posibles arbitrariedades y abusos individuales y aislados cometidos por alguna autoridad.

En 1990, ante la firma eminente del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el respeto a los derechos humanos se había convertido en un tópico sometido al escrutinio internacional. Varios organismos estadounidenses y canadienses habían manifestado recientemente su preocupación por la situación de los derechos humanos en México a raíz de las negociaciones que se llevaban a cabo en materia de libre comercio entre los gobiernos de los tres países.

Organismos como Americas Watch, Amnistía Internacional, el Minnesota Lawyers Human Rights Committee y el International Church Cristian Committee on Human Rights in Latino América; habían expuesto en distintas ocasiones sus investigaciones realizadas sobre política de impunidad, la constante práctica de la tortura en las investigaciones judiciales, las detenciones arbitrarias y ejecuciones extrajudiciales que se practicaban en México, exhortando a los gobiernos estadounidenses y canadienses a prestar atención a la situación de los derechos humanos en México e incluirlos como parte medular de las negociaciones del TLCAN.

Por otra parte, "el constante requerimiento de información sobre lo que ocurría en México en materia de derechos humanos por parte del Congreso estadounidense y de los bancos acreedores exigía la adopción de medidas protectoras a esos derechos"³³, esto mientras que los informes anuales que eran elaborados por el departamento de Estado reflejaban un grave deterioro en la situación de los derechos humanos en México.

La importancia dada en las negociaciones previas a la firma del TLCAN a la situación de los derechos humanos en México fue un factor que contribuyó en gran medida a incorporarla en la agenda gubernamental. Es evidente que el gobierno estadounidense no deseaba dificultar las negociaciones con este asunto.

La situación de los derechos humanos finalmente no fue considerado como un factor determinante para la firma del tratado comercial, por lo que varias fuentes de opinión estadounidense promovieron que el Congreso de los Estados Unidos no dejara de prestar atención a éstos.

Bajo este contexto la CNDH fue creada como una instancia que mitigara la pésima imagen que México tenía en el exterior y se disminuyera el peso de las denuncias hechas por organizaciones ajenas al gobierno.

³³ Sierra Guzmán Jorge Luis, Op. Cit. p. 53

En la ceremonia de creación de la CNDH el entonces Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, declaró: "...que no quepa duda, la línea política del gobierno es defender los derechos humanos y sancionar a quien los lastima, es acabar tajantemente con toda forma de impunidad. México, el gobierno, no convalida ninguna violación a las garantías que otorga la Constitución..."³⁴ .

Del decreto de creación de la CNDH se desprende que "...la definición de políticas en materia de derechos humanos se encuentra contenido en la propia Constitución de 1917, en la forma de garantías sociales e individuales".³⁵ Sin embargo, es hasta 1999, con la reforma constitucional que se le reconoce plena autonomía, personalidad jurídica y estructura propia, estableciendo la obligación de rendir un informe anual de actividades ante el Congreso de la Unión, tal y como se desprende del mismo apartado B del artículo 102 Constitucional reformado³⁶ :

Artículo 102.

A....

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación que viole estos derechos.

³⁴ Ibidem. p. 47

³⁵ Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Gobernación. *Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación*. Diario Oficial de la Federación 6 de Junio de 1990, p. 3

³⁶ Poder Ejecutivo Federal. *Decreto por el que se reforma el Artículo 102 Constitucional, apartado B*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación. México 13 de Septiembre de 1999.

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

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara.

Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto

comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

Con base al precepto constitucional se desprende que "...el objeto esencial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano"³⁷, siendo el Estado quien debe de garantizar un mínimo de justicia que posibilite la convivencia entre sus integrantes, procurando directa o indirectamente los recursos necesarios que permitan el desarrollo integral de sus gobernados.

³⁷ Congreso de la Unión. Cámara de Senadores. *Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*. México 9 de Junio de 1992. p. 1

CAPÍTULO II. LA SOCIEDAD CIVIL Y EL ESTADO.

2.1 El origen del Estado y su concepto

2.1.1 El Estado Moderno.

Al Estado se le puede definir, en una forma muy general, como una agrupación humana estable y permanente basada en lazos de solidaridad, asentado en un territorio preciso y delimitado, dotado de un poder de mando originario y unificado en torno a un fin común. Pero, ¿qué es realmente el Estado?, ¿cómo es el Estado?, ¿qué fines persigue el Estado?

La palabra Estado, según Herbert Krüger proviene de la voz latina *status*, término que según los romanos significaba condición o constitución.

Explicar el origen del Estado puede remontarnos hasta la época de los griegos, quienes con una organización ascendente concebían la existencia del hombre como una creación de los Dioses, siendo éstos únicos poseedores de todas las virtudes y defectos, fuente de poder y autoridad que se reconocía en sus gobernantes, como depositarios del poder real en la tierra. Con los romanos, hacia el año 753 a.C. – 287 d.C., la concepción de Estado se consolida teniendo como figura representativa al emperador romano, fuente y generación de todo poder y de todo dominio. Sin embargo, es hasta 1513, con Nicolás Maquiavelo, que aparece la concepción más próxima del Estado.

Es importante mencionar que en el último siglo de la Edad Media hay una lucha de la razón contra la dogmática de la Iglesia católica que buscaba privarla de su fuerza dinámica y creadora, lo cual conlleva a la secularización del poder político y la negociación de las ambiciones papales sobre el poder temporal. Más tarde, se desploma la Edad Media con su dictadura del dogma cristiano, predominando el iluminismo, siendo la razón la que suplanta el dogma de Dios; en éstas circunstancias Maquiavelo encuentra en una nueva Europa que los pueblos se hallaban asentados en un territorio determinado formando comunidades

enriquecida por diversos estudiosos como: Juan Bodino, Tomas Moro, Tomas Hobbes, John Locke y Juan Jacobo Rousseau, entre otros.

Hacia 1572, Francia vivía las constantes guerras religiosas (Imperio-Iglesia), luchas entre los monarcas y los señores feudales, de las que surge, como ya mencionamos, la idea del Estado Moderno y la de Soberanía, como una institución laica que evoluciona debido al desgaste tras las guerras del Imperio y el papado.

Con su obra fundamental "Los Seis Libros de la República", Juan Bodino logra llamar la atención de todos los historiadores de su época en el sentido de utilizar el término de República en lugar de Estado (no obstante que Maquiavelo la haya utilizado para distinguir las nuevas organizaciones políticas de las medievales), estableciendo dos definiciones modernas: República y Soberanía, definiendo que la "República es un recto gobierno de varias familias, y de lo que les es común, con poder soberano, y que la Soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una República".³⁹

De estas definiciones se observa la reafirmación de la independencia absoluta y perpetua del poder temporal de la República, es decir, considera que el poder es perpetuo porque al conceder el poder absoluto a uno o a varios por tiempo determinado, transcurrido éste, no serán más que súbditos. La palabra perpetuo se entiende por la vida de quien tiene el poder. Con estas declaraciones, los pueblos, principados y repúblicas recobran una conciencia respecto de su independencia y su poder político, siendo este último, según Bodino, predicado únicamente por un ser vivo dotado de una voluntad real.

Por su parte Hugo Grocio, en su obra "El derecho a la Guerra y la Paz", considera al Estado como una asociación perfecta de hombres libres, asociados para gozar de sus derechos y para la utilidad común. El origen del Estado lo explica a través de la teoría Aristotélica, en donde hay un instinto societario del hombre; el hombre

³⁹ Ibidem pp. 177-178

plenamente unidas, independientes unas de otras y con un poder político que había logrado centralizar todos los poderes públicos. Estas unidades rompen con la antigua jerarquía medieval del feudalismo, pues se habían convertido en comunidades territoriales con un poder político unitario, de hecho, el hombre tenía gran confianza en su razón y aspiraba a la libertad frente a todos, situación que con el transcurso del tiempo llevó a la concepción individualista de la sociedad y del hombre, situación de la que se aprovechó la burguesía.

Maquiavelo, utilizó la palabra "Estado" en un opúsculo al que denominó "El Príncipe", donde estudia e investiga la esencia de la institución de los "principados"; sus clases, las formas de adquirirlas, mantenerlas y las causas por las que se perdía dicha condición, concluyendo que todos los Estados, todos los señores que han tenido y tienen dominación sobre los hombres son Estados, Repúblicas o Principados; logrando con esto una gran autoridad entre los estudiosos de la política.

El Estado, es utilizado, según se ve en la obra de Maquiavelo, como un término genérico de dos formas de gobierno, República o Principado. Es así, que la filosofía política que emprendió "El Príncipe" se puede resumir en dos puntos:

- a) "Que en todos los Estados debe existir un poder supremo, es decir, un soberano.
- b) Que el control del poder es la justificación de la soberanía".³⁸

A principios del siglo XVII, se establece con claridad la idea de poder supremo y único que tiene cada Estado, considerando a éste como un sujeto de relación internacional en el que debe existir una representación política, una división de poderes y una democracia indirecta, es decir, un Estado basado en escala axiológica política. En este contexto, la concepción del Estado moderno es

³⁸ González González María de la Luz. Op. Cit. p. 170

es animal social y apetece de manera natural vivir en sociedad, siendo necesaria la comunidad política por razones de utilidad.

Grocio habla de un sistema de derechos y obligaciones jurídicas que son aplicables a las relaciones del Estado con otros Estados, teniendo un derecho común: el derecho natural, surgiendo entonces el criterio del Estado Soberano como comunidad básica del internacionalismo.

Por otro lado, Hobbes menciona que la condición innata del hombre es la guerra; el hombre es el lobo del hombre, que lo único que lo diferencia de los animales es la razón. "En la guerra de todos contra todos nada puede ser injusto. Las nociones de derecho e ilegalidad, justicia e injusticia están fuera de lugar. Donde no hay poder común, la ley no existe. Donde no hay ley, no hay justicia. En la guerra la fuerza y el fraude son las dos virtudes cardinales. Justicia e injusticia no son facultades ni del cuerpo ni del espíritu. Si lo fueran, podrían darse en un hombre que estuviera solo en el mundo, lo mismo que se dan sus sensaciones y pasiones. Son aquéllas cualidades que se refieren al hombre en sociedad, no en estado solitario".⁴⁰

El criterio de Hobbes para explicar el valor y la necesidad del Estado es a partir del "estado de naturaleza" contenidas en sus 19 leyes de la naturaleza donde define que razón y pasión se enlazan para la legitimación de la existencia del Estado, señalando que las pasiones que inclinan al hombre a la paz son: el temor a la muerte, el deseo de las cosas necesarias para lograr una vida confortable obtenidas por medio del trabajo y que la razón sugiere normas adecuadas para lograr esa paz .

Las tres primeras leyes de la naturaleza establecen la pauta para la constitución del Estado⁴¹:

⁴⁰ Ibidem p. 215

⁴¹ Idem

- a) Ley fundamental. Regla general de la razón, en virtud de la cual, cada hombre debe esforzarse por la paz con la esperanza de lograrla, y si no puede obtenerla se ayudará de la guerra, es decir, se corresponde al instinto de conservación.
- b) La segunda ley establece que se debe de acceder, si los demás también lo consienten –mientras se considera necesario para la paz y defensa de sí mismo– a renunciar a este derecho y a satisfacer con la misma libertad que se le concede a los demás hombres, con respecto a él mismo. Mientras que cada uno mantenga su derecho a hacer cuanto le agrada, los hombres se encuentran en situación de guerra.
- c) En la tercera ley se impone que los hombres cumplan los pactos que celebren, pues si no lo hacen, éstos son vanos, y al subsistir el derecho de todos los hombres a todas las cosas, se seguirá estando en estado de guerra.

Definidas estas leyes, Hobbes conviene en establecer que el Estado es resultado de un contrato celebrado entre los individuos más o menos autónomos y aislados, libres e iguales, y que frente a la sociabilidad y el estímulo de la convivencia, enfrenta el instinto de la propia conservación y en consideración de la paz y defensa, pactan el aceptar y obedecer lo que mande la unidad así constituida, formándose el “Leviatán”, que no es más que una persona artificial a quien le incumbe la protección y la defensa de esos hombres.

Contrario a las ideas de Hobbes, Locke en su “Ensayo sobre el Gobierno Civil”, manifiesta que en el “estado de naturaleza” imperan el orden y la armonía, es un estado de completa libertad, en el cual, los hombres ordenan sus actos y pueden disponer de su persona y propiedades como les parezca, dentro de los límites de la ley natural, sin depender de la voluntad de otra persona; que los hombres son libres y por tal razón la mayor parte de ellos no obedecen los mandatos de

equidad y justicia, resultando inseguro el lograr disfrutar los bienes que cada uno de ellos posee, razón suficiente para que el hombre decida entrar voluntariamente en sociedad con otros hombres y someterse después a un gobierno.

Así, Locke concibe al Estado como cuerpo creado por el consentimiento mayoritario, que tiene un poder para actuar, moviéndose hacia la fuerza mayor, fuerza establecida por el consentimiento de la mayoría y en donde uno se obliga implícitamente a obedecer las decisiones de esa mayoría, lo cual, es un requerimiento imperioso para el óptimo funcionamiento del Estado.

Aquí es donde se forma la idea o la concepción de un Estado moderno, sobre la base del individualismo, concepción que se da particularmente en Inglaterra. Con el auge de "La euforia de la desenajenación de la razón ocultó como una niebla espesa la radical división de los hombres en clases sociales y, de manera especial, la miseria de los campesinos,"⁴² situación que provocó que el concepto del Estado moderno fuera utilizado en beneficio de la clase burguesa sobre los desposeídos, desenvocando con el tiempo en una lucha por el poder, siendo derrocado el monopolio de la nobleza.

2.1.2 El Estado Contemporáneo.

En el siglo XVIII, siglo de las Luces, se comienza a hablar de un Estado Contemporáneo, a partir del quebranto del absolutismo de la nobleza y de los reyes y con la aparición de la declaración de los derechos naturales del hombre y del ciudadano.

Rousseau, inicia la historia de un Estado Contemporáneo, al oponerse al pensamiento medieval, su pensamiento se basa en la instauración de un gobierno de ciudadanos para los hombres, inspirado en Cicerón advierte que la libertad no

⁴² De la Cueva Mario. *La idea del Estado*. Editorial Fondo de Cultura Económica. . 4ª Edición México 1994. p 64

consiste en tener un buen amo, sino en no tener ninguno. En su obra "El Contrato Social", crea una circunstancia nueva para la comunidad, la voluntad general y la voluntad real.

La voluntad real concebida como potencia eficiente de una entidad diversa a la de los individuos, que es la comunidad; la voluntad general entendida no sólo por los individuos que la ejercen, sino por los fines que se propone, los cuales deben ser generales y en consecuencia rectos, esta voluntad general que se establece como un principio eficiente, esclarecido y ético que da vida a la comunidad y que crea a la sociedad y al Estado, donde los individuos entregan su libertad para surgir como miembros ya de una comunidad, como ciudadanos de un Estado y súbditos de un poder soberano. Hace referencia no a una igualdad física, sino a una igualdad política o social, esto quiere decir, el derecho que tienen los hombres a intervenir en la estructura del cuerpo político y su participación en la formación de las leyes.

Establece que los únicos derechos básicos naturales son la igualdad y la libertad, que justifican el poder político, y toda vez que éste emana de la voluntad de los que son idénticamente libres, podemos hablar entonces de una democracia, como la única forma legítima de organización y ejercicio del poder.

Los distintos acontecimientos políticos y jurídicos respecto a la libertad de los pueblos y en general de los hombres, provocó una especulación vaga en torno al Estado.

El 4 de Julio de 1776, se dio la Declaración de la Independencia de las colonias inglesas, confirmando con ello que son los pueblos quienes se deben de encargar de estructurar su gobierno sin más poderes que los otorgados por su Constitución.

Trece años después, el 3 de septiembre de 1789, surge la Declaración de los Derechos, donde se reconoce únicamente a la Nación y a las autoridades que emanen de ella. Sin embargo cuando se establece la Constitución de 1791 no se hace uso alguno de la palabra Estado, en ninguna de sus disposiciones, puesto

que solo se concebía la existencia de un ente colocado por encima de la Nación y de ellos.

Es en el siglo XIX, cuando se observa el inicio de corrientes académicas que consideran al Estado como una especie de síntesis de los llamados elementos objetivos y es con Juan Gaspar Bluntschli cuando se busca reunir los elementos que del Estado se han dado a lo largo de la historia, llegando a concluir que el Estado es la persona políticamente organizada de la nación en un territorio determinado.

Después de las revoluciones de mediados el siglo XIX (Francia, Alemania y Austria) y del gran desarrollo industrial de Inglaterra y los Estados Unidos de Norteamérica, la clase burguesa seguía expandiendo su poder económico y político.

A finales de ese siglo, predominaron dos corrientes filosóficas: el positivismo y el neokantianismo. El positivismo, se encarga de no aceptar a la metafísica como medio de conocimiento de la realidad, en el derecho, rechaza las esencias y los valores trascendentes, es decir, no acepta un derecho natural derivado de una ley divina; en el campo del Estado, justifica a éste como un proceso o fenómeno social. Por su parte la filosofía neokantiana, expuesta por el pensamiento alemán, propuso una separación radical entre el ser y el deber ser llegando a la identificación del Estado y el derecho y en la separación abismal entre la ciencia de la naturaleza y la ciencia de las normas.

Surge entonces el siglo XX, con grandes maestros, como lo son: George Jellinek, León Duguit y Maurice Haurio, entre otros, quienes aportan una nueva idea acerca del concepto del Estado.

Jellinek, coloca al Estado dentro de las ciencias del espíritu o ciencias culturales justificándolo al decir que el hombre puede ser estudiado por las ciencias

naturales en su carácter de ser-psíquico y desde el punto de vista de las ciencias sociales, en cuanto ser social, en su relación con los semejantes. Divide el estudio del Estado en "ciencia o teoría general del Estado" y "teoría particular del Estado". La primera, propone hallar su principio fundamental y someter al Estado a una investigación de carácter científico, sus diversas manifestaciones y sus determinaciones fundamentales; la segunda teoría, habla de una investigación a las instituciones específicas del Estado, de un Estado en particular o de un grupo de Estados o Estados en un momento histórico determinado, con el fin de descubrir sus formas específicas. En esta última teoría separa la teoría social de la teoría jurídica del Estado.

La naturaleza del Estado, desde un punto sociológico, afirma Jellinek, es un fenómeno social que consiste en la condición especial de un cierto grupo de relaciones entre los hombres, y estas relaciones, forman la materia del Estado y son las que se dan entre los hombres que mandan y los que deben obedecer, es decir, el Estado es como una unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio.

Y en el sentido jurídico, Jellinek llega a la conclusión de que si el Estado es un titular de derechos y obligaciones, esto lo conduce a ser reconocido como una persona jurídica (lo que equivaldría en Alemania, en ese entonces, a ser parte de una corporación, esto en oposición a una persona natural o física), concluyendo que : "El Estado es la corporación formada por un pueblo sedentario, dotado de un poder de mando originario".⁴³

A su vez, Haoriou es partidario del pensamiento político y jurídico clásico, del derecho constitucional francés donde se habla de la soberanía nacional, de los derechos del hombre y de una separación de los poderes. Parte de la explicación de que si el contrato es un acto jurídico actual, efímero y transitorio, la institución es un producto de la historia, de duración indefinida y es indefinida por el sólo

⁴³ Ibidem. pp. 147-148

hecho de que es producto de la historia que sobrevive a las distintas generaciones y a ésta institución se adhieren los hombres por considerarse miembros de ella. Dichas instituciones, constituyen un elemento de las organizaciones sociales y como tales, Haoriou las divide en dos tipos: Las instituciones-cosas e instituciones-personas.

En las instituciones-cosa, la adhesión de los hombres no se interioriza en el marco de la idea por realizar, existe en el medio social pero son exteriores a la idea, en tanto que en la institución-persona o institución corporativa, es un cuerpo social vivo, con una autonomía interna que le permite perseguir por sí misma sus fines y cumplir por sí misma su destino.

"La teoría de la institución, se ejemplifica con la ley, que es una institución porque es idea que vive y se propaga en el medio social, quiere decir, en el Estado, pero no es ni engendra una comunidad propia, porque no es, en sí misma, un principio de acción."⁴⁴

Con estas ideas, Haoriou llega a definir al Estado como un régimen que adopta una Nación, mediante una centralización política y jurídica que se realiza por la acción de un poder político y de la idea de la cosa pública como conjunto de medios que se ponen en común para realizar el bien común, es decir, es el Estado el instrumento creado por cada Nación (suma de las esencias humanas e imperativos que den cumplimiento a las necesidades materiales y espirituales del hombre) para alcanzar su destino y cumplir su misión.

Finalmente, Duguit crea una gran polémica al negar la idea de la soberanía, del derecho subjetivo o de un eventual derecho natural, esto con la finalidad de hacer del derecho una ciencia de la vida. Afirma que el Estado era una situación de hecho, que resultaba de un proceso social que marcaba la diferencia entre gobernantes y gobernados.

⁴⁴ Ibidem. p. 154

Esta diferenciación de gobernantes y gobernados resulta, según Duguit, a partir, entre otras ideas, del derecho subjetivo, las personas jurídicas y el Estado concebido como la personificación de la Nación, la cual tiene una vida real y propia, el Estado titular del poder público, esto es, de una potestad de mando sobre los hombres, en la cual se pretende ocultar el hecho real de mencionada diferenciación y del dominio que ejercen los gobernantes sobre los gobernados, es decir, el Estado descansa sobre la diferenciación entre gobernantes y gobernados.

En este contexto, del pensamiento de grandes estudiosos filósofos y políticos, llegamos a la concepción jurídico-político del Estado aportada por Norberto Bobbio.

En la esfera política es común definir al Estado como la organización política de una sociedad, pero para lograr esta organización se tiene que dar diversos factores, uno de ellos lo enuncia Bobbio, al decir que:

“El Estado, entendido como ordenamiento político de una comunidad, nace de la disolución de la comunidad primitiva basada en vínculos de parentesco y de la formación de comunidades más amplias derivadas de la unión de muchos grupos familiares por razones de sobrevivencia interna (la sustentación) y externa (la defensa)”⁴⁵

En cuanto a México, el Estado puede considerarse de manera formal, a partir de la independencia, en 1810, derivado de la transformación social encaminada a lograr la autonomía frente a la Corona española y que posteriormente con la insurgencia social se lograría la Independencia de México de España. Al logro de la independencia, fue necesario consolidar un Estado a nivel nacional, dicho requerimiento por razones políticas encontró su base en la defensa de sus

⁴⁵ Bobbio Norberto. *Estado, gobierno y sociedad*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1989. pp.97-98

intereses frente a los de los países expansionistas, de lo contrario corría el riesgo de volver a ser sometido.

La consolidación del Estado mexicano se desarrolla de manera lenta y frágil, debido a la disputa de poderes que hay para su control. El Estado emergente se enfrenta al desmesurado poder económico y político de la Iglesia y al precario desarrollo de la economía.

Para dar base al esquema de un Estado moderno, en 1824, la cohesión del Estado naciente adoptó el sistema federal, se crearon los Estados y se estableció un bicammarismo para el Congreso, creándose la Cámara de senadores y la de diputados y es hasta 1836 con la Constitución de las Siete Leyes se da el fin al sistema federal, estableciéndose el centralismo y transformando la República en un Estado unitario. El 14 de Junio de 1843, aparecen las Bases Orgánicas de la República Mexicana en las que se ratificó el centralismo. Posteriormente con el Acta de Reforma se restituyó la vigencia de la Constitución Federal de 1824, estableciéndose nuevamente el federalismo, y es hasta el 5 de Febrero de 1917 que se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consolidándose formalmente el actual Estado Mexicano.

Para Andrés Serra Rojas, el Estado "...es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente público superior, soberano y coactivo. Se integra u organiza con una población asentada sobre un territorio o porción determinada del planeta, provista de un poder público que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo"⁴⁶

La definición que nos da Serra Rojas contiene varios elementos importantes a considerar:

⁴⁶ Serra Rojas Andrés. *Ciencia Política*. Editorial Porrúa. México 1988. p.283

- a) La relación entre los miembros de la sociedad, esto bajo un marco legal, donde el conjunto de esas mismas relaciones están sujetas a leyes y reglamentos.
- b) La integración y organización entre los individuos de la sociedad a través de la organización política, alcanzando cierto grado o nivel de desarrollo.
- c) Un territorio para el asentamiento de la población.
- d) La soberanía como sustento del mismo Estado.

“Este es el Estado, y su poder supremo de monopolio y coacción, el cual puede transmitirse de varias maneras y de acuerdo con sus propios supuestos, es la soberanía el proceso administrativo en torno a su empleo ejecutivo. La lucha por la posesión de la soberanía es también una lucha por la legitimidad; los hombres deben procurar sobre todo, estar en lo justo o pensar que lo están”.⁴⁷

Se puede concluir que, el Estado nace para dar respuesta a las necesidades sociales siendo necesario la presencia de un aparato público administrativo que se encargue de la prestación de los servicios públicos, y es de esta forma las acciones del Estado permiten justificar a la sociedad civil, sobre la cual ejerce su acción.

2.2 El Estado como persona jurídica

2.2.1 El origen de la persona

El “personalismo” tuvo sus inicios en el pensamiento filosófico de Sócrates, Platón y Aristóteles, así como el de los estoicos, y los pensamientos teológicos en la religión revelada del pueblo de Israel. Aquí se encuentran los atisbos de la naturaleza real del hombre y de la fuerza indomable de su espíritu libre, pero fue

⁴⁷ Ibidem p. 285

con Cristo como el personalismo se manifestó plenamente, llevando al hombre a reconocer su dignidad como ser racional y libre, es decir, de persona.

Es por el carácter tan especial y sobre todo tan privilegiado que tiene la "personalidad", que ésta tras un cierto proceso, se empieza a identificar con la idea esencial del hombre pleno, conforme se iba extendiendo la idea cristiana de la igualdad fundamental de todos los hombres.

"La Doctrina Cristiana acoge y enriquece la idea de la personalidad hasta connaturalizarla con la esencia humana: el hombre es persona porque es libre y porque es responsable. En su libertad estriba su dignidad y con ella sus derechos. Como lo dijo Santo Tomás, el hombre colabora con el orden universal en una forma excelente: de modo libre y responsable por su conciencia racional."⁴⁸

En el teatro griego de la antigüedad clásica se emplea originalmente la palabra "persona" (*prósopon*), para significar una especie de bocina que usaban los actores del teatro clásico para hacerse oír, ya que actuaban al aire libre. Esta bocina se arreglaba como una máscara que se ponía el actor y que expresaba el carácter trágico o cómico del personaje representado, esta costumbre pasó al teatro latino donde los artistas hacían resonar la voz a través de la máscara (*personare*).

Del teatro, la palabra "persona" fue adquiriendo un nuevo sentido, pasó del uso teatral al lenguaje vulgar como sinónimo de hombre, de ser humano individual, hasta usarse en el Derecho Romano, designándose con ella al sujeto capaz de derechos y obligaciones reconocidos en la ley, dando origen a su vez a la palabra "personalidad", como una función analógica de la representación: era persona el sujeto que, reunidos los requisitos establecidos, podía entonces representar los derechos y obligaciones que se reconocen en la ley.

⁴⁸ López Portillo Y Pacheco José. *Génesis y Teoría General del Estado Moderno*. Dirección de Publicaciones IEPS PRI. 3ª Edición. México 1976. p. 255

En Roma, la personalidad estaba plenamente limitada, en principio era reconocida solo a los ciudadanos, de hecho, no todo hombre podía tener la aptitud de tener derechos y obligaciones como en la actualidad, pues cuando se nacia se tenía que ser con un status libre, ser ciudadano romano y tener cierta posición en la familia y es con estas tres características o status, que podían ser consideradas como aspectos fundamentales de la personalidad jurídica del individuo, es así como se comienza a conceptualizar la idea de "personalidad jurídica".

Durante la República, el *erarium* (bienes que formaban el patrimonio del pueblo romano), estaban bajo el control del senado y cuando Roma extiende su imperio forma ciudades y municipios, los cuales poseían bienes destinados a satisfacer las necesidades colectivas de sus moradores, surgiendo como consecuencia la problemática en la administración de los bienes ya que no había claridad de a quien pertenecían.

Este problema se resuelve entonces con la teoría de la persona jurídica, donde se considera que las ciudades y municipios debían hacer las veces de personas, es decir, que debían actuar como sujetos de derechos y obligaciones.

2.2.2 La personalidad jurídica

En el siglo XIX, fue cuando se hizo clara la idea de que el Estado es una persona jurídica.

En la época Medieval se llego sólo a tener una idea del Estado como una representación política, era imposible que se considerara al Estado como una persona moral que apenas iniciaba su gestación. Políticamente sólo se habla entonces de un emperador, del príncipe, del rey, sujetos con más derechos que obligaciones, pero considerados de forma individual y en razón de que se reputaban representantes del pueblo.

Es en el Leviatán donde podemos decir que se comienza a gestar la idea de la personalidad jurídica del Estado, ya que la esencia de éste último es el pacto por el cual se integra un cuerpo artificial que existe y funciona por su representante: el soberano, quien es un representante de voz y actos ajenos.

El problema de la personalidad jurídica comienza a desatar distintas teorías al respecto, así podemos mencionar la teoría de la ficción, de Savigny, quien considera que el Estado no tiene ninguna base real, y por tanto, no puede ser sujeto de derechos.

Esta teoría parte del supuesto de que sólo el hombre, considerado individualmente, es sujeto de razón y voluntad, por lo cual es el único posible sujeto de derechos y de obligaciones, por lo que la persona jurídica es simplemente una ficción de la ley para satisfacer la necesidad de la técnica jurídica, de hacer funcionar la idea del derecho subjetivo cuando no se trata de los derechos de un solo individuo, sino de varios, lo que conlleva a Savigny a admitir que el Estado es una persona civil necesaria.

Frente a esta teoría de la ficción reaccionan dos teorías más: la teoría orgánica y la teoría realista.

La teoría orgánica esta representada por Schaffle, Preuss y Gierke, quienes consideran que las personas jurídicas y entre ellas el Estado, no son una ficción, sino al contrario, son personas reales, colectivas que poseen conciencia y voluntad autónoma e independiente de sus integrantes, desarrollando su función a través de órganos, como cualquier persona física.

En cuanto a la teoría realista, se encuentra representada por Seydel, Lingg y Duguit, éste último plantea la teoría con mayor precisión y dice que para hablar de una teoría jurídica del Estado, desde el punto de vista realista, hay que tomar en

cuenta a la Nación, ya que ésta constituye el centro de formación de la organización política especial que se denomina Estado y que es el resultado del proceso de diferenciación entre los fuertes y los débiles, entre gobernantes y gobernados.

Como se puede deducir, esta teoría niega la personalidad jurídica del Estado, porque no es perceptible directamente por los sentidos en el campo de la realidad, es decir, se reduce la personalidad jurídica a simples vinculaciones para los fines de las personas singulares, única realidad existente, desechando la idea de la ficción.

Para Kelsen, la personalidad jurídica es un caso del proceso mental de la imputación. La personalidad jurídica es una construcción lógica del derecho, que deriva de las necesidades técnicas de la imputación; el hombre no pertenece a la comunidad constituida por un orden jurídico como un todo, sino solo en cuanto a ciertas acciones u omisiones aisladas, en cuanto están precisadas por la norma.

Hay que recordar que para Kelsen, entre la personalidad individual, colectiva o el Estado, sólo hay diferencia de grado y no de esencia, porque todos son centros ideales de conducta de un mismo ordenamiento.

Así es como Kelsen pretende acabar con la teoría de la ficción, del realismo, los fines y demás elementos con que las doctrinas quieren explicar la persona moral del Estado al afirmar que todas las personas son construcciones del derecho, de la lógica jurídica. La persona individual se reduce a la separación de normas que se refieren a la conducta de un sujeto y la persona colectiva es igual, salvo que las normas refieren una conducta recíproca de varios sujetos y en cuanto al Estado es igual, se refiere a todo el orden jurídico personalizado.

Jean Dabín, teórico contemporáneo, insiste en la diferencia entre una persona moral y una persona jurídica: "la persona moral es la realidad social, es la

institución como organización social que persigue un fin, la persona jurídica es el reconocimiento de una persona moral, que ni es ficción, ni creación del Estado, ni procedimiento de técnica jurídica; es el reconocimiento de instituciones cuando satisfacen determinados requisitos, cuando son organizaciones permanentes, cuando persiguen un fin humano, cuando su idea es armónica con el orden jurídico total que reconoce su derecho a la existencia, a realizar su fin, a ser persona.⁴⁹

A través de tan distintas y variadas teorías, hemos llegado a concebir al Estado plenamente, es nacional, soberano, garantiza derechos individuales, se funda en el consentimiento individual con una representación política, es un Estado de derechos con deberes y obligaciones, que lo hacen una persona jurídica.

Al respecto cabe recordar que el mismo proceso del reconocimiento a los derechos individuales, concluye que todo hombre por el solo hecho de nacer y serlo, tiene y representa derechos y obligaciones.

Al hablar entonces de la "personalidad jurídica", se hace referencia a la persona, y la persona es todo ente susceptible de adquirir derechos y contraer obligaciones. En tal sentido el Estado, entendido como una persona, es real, es un cuerpo político, un sujeto colectivo dotado de una voluntad de dominio con personalidad colectiva o moral, en tanto es sujeto de derechos y obligaciones. Donde el concepto de "sujeto de derecho" que se le da es una capacidad creada por el orden jurídico, siendo éste un atributo o cualidad del Estado.

Al respecto, Mario de la Cueva, al referirse a la personalidad jurídica del Estado, afirmaba que: "El Estado es la organización constitucional de una Nación soberana que persiste en un territorio. Una organización social o una organización constitucional, es una organización nacional que construye al Estado, es una

⁴⁹ González González Ma. De la Luz. Op. Cit. p. 396

organización jurídica".⁵⁰ De donde se infiere que el Estado como persona jurídica cuenta con una capacidad interna y otra externa. La primera, se deriva de la intervención del Estado en las relaciones de su población y la capacidad externa nos habla de aquellos derechos y obligaciones adquiridos con los demás Estados y que son regidos por las normas jurídicas internacionales.

De lo antes señalado, podemos determinar que la personalidad jurídica nace de la necesidad de representar en un sujeto, la conducta jurídica humana existente como derechos y obligaciones, en vista de los fines del derecho, es decir, la personalidad jurídica del Estado se deriva de la sociedad organizada y de los fines que para ello se establecen, implicando la responsabilidad en un sujeto de derechos y obligaciones.

2.3 El fin del Estado

2.3.1 Justificación del Estado

Hablar de la justificación del Estado, es hablar consecuentemente de los fines del Estado, pues debemos de estar concientes de que hay una estrecha vinculación entre estos, el Estado y sus valores.

El problema de la justificación del Estado ha sido abordado por distintas doctrinas, todas ellas encausadas a encontrar respuesta a las preguntas de ¿por qué existe el Estado?, ¿para que existe el Estado?, ¿cuáles son las causas que logran legitimar al Estado?, etc.

Entre las distintas teorías que buscan la justificación del Estado tenemos: teológico-religiosa, la de la necesidad de un orden físico material o del más fuerte, la de necesidad de un orden jurídico, la teoría de un orden ético y la teoría de la necesidad de un orden psicológico.

⁵⁰ *Ibidem.* p. 391

1. Teoría teológico-religiosa del Estado. Sus principales exponentes son San Agustín y Santo Tomás de Aquino, los cuales establecen que todo poder proviene de Dios y que por lo tanto, toda persona debe someterse a las autoridades superiores, porque no hay autoridad sino de parte de Dios, y las que hay, han sido establecidas solo por Dios.

Dicho lo anterior, determinan que el Estado es de origen divino y por tal motivo, todos los hombres se obligan a someterse a él, siendo el Estado una comunidad temporal que debe someterse a la comunidad espiritual que es la Iglesia.

2. Teoría de la necesidad de un orden físico-material o mejor conocida como la del derecho del más fuerte. Establece que el Estado es un poder natural que se da en la vida misma de los pueblos, los cuales inevitablemente tienen que ser regidos por él, es decir, se concibe al Estado como el dominio del fuerte sobre el débil, ya que la relación entre fuerte y débil es una tendencia de la naturaleza.

Los exponentes de ésta teoría se remontan a Grecia con Calicles y Trasímaco. El primero afirma que lo que poseen los débiles deben pertenecer a los fuertes y el segundo sostiene que el derecho es la fuerza, lo que resulta más útil al fuerte.

Al respecto cabe mencionar que, Hobbes habla del "estado de naturaleza", equiparándolo con la guerra de todos contra todos; dice que en cuanto a la fuerza corporal nadie es tan fuerte para no temer de otro, ni tan débil para no ser temido, por lo que para salir de tal estado los hombres pactan un poder común que sea capaz de defenderlos, donde se habla de un Estado político.

Esta teoría del más fuerte, desemboca en que el Estado es un hecho real que resulta de la diferencia entre gobernados y gobernantes, justificándose en la naturaleza misma de las sociedades humanas, donde los grupos minoritarios son dominados por los grupos mayoritarios. En el mismo sentido, Jellinek, citando a Engels dice que " El Estado es el opresor de la sociedad civilizada, pues en todos

los periodos ejemplares de la historia ha sido, sin excepción, el instrumento de las clases dominantes y la máquina para mantener a los sometidos en servidumbre y perpetuar la explotación de clases.⁵¹

3. Teoría de la necesidad de orden jurídico, justifica al Estado como producto del derecho en tres distintas perspectivas: patriarcal, patrimonial y del contrato social.

a. Desde el punto de vista patriarcal se justifica la existencia del Estado a partir de la familia, remitiéndose a la historia de los pueblos; en Grecia, la formación de la polis como ampliación de la familia, en Roma con las civitas, etc. El Estado no es más que una asociación de familias y por lo tanto el derecho deviene de las familias.

Al comenzar la época moderna, Juan Bodino define al Estado como el conjunto de familias y sus posiciones comunes bajo un poder de mando según la razón.

b. Teoría patrimonial, como su nombre lo indica, considera que la propiedad existe mucho antes que el Estado y por lo tanto es la propiedad el fundamento o justificación del Estado.

Cicerón sostiene que el motivo de la formación del Estado se encuentra en la necesidad de protección de la propiedad, pues las ciudades y Repúblicas se fundaron por causa de conservar la propiedad.

En cuanto al feudalismo, se consideraba al rey propietario de todas las tierras, lo que trajo por consecuencia el justificar el Estado particular basándose en la propiedad territorial.

⁵¹ Cit. Burgoa Orihuela Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. 10ª Edición. Editorial Porrúa. México 1996. p. 300

Para los teóricos socialistas, la propiedad ha sido considerada como la causa del Estado y por supuesto el fundamento jurídico del mismo.

c. Desde el punto de vista de la perspectiva contractualista, esta explica al Estado como efecto directo de un pacto. Entre los exponentes de esta teoría se encuentra Althusius, Hobbes y Rousseau.

Hobbes inicia el estudio del contrato social como fundamento jurídico del poder del Estado, después Locke también hace la presunción de un estado de naturaleza que con el fin de garantizar sus derechos a la vida, libertad, propiedad privada, se asocian los hombres y forman el Estado, pero es con Rousseau donde el contrato social se convierte en el fundamento teórico del Estado, quien considera el contrato social como una realidad histórica, pero que, probablemente, nunca ha existido, es decir, que es una justificación ideal que debe solo suponerse.

Finalmente, es Kant quien eleva al contrato social a la jerarquía de hipótesis racionalmente cierta. Se considera al Estado y al poder como productos de la libre voluntad de sus miembros, es decir, hay consentimiento para su existencia.

Es mediante el contrato que se da la conversión a un estado civil, al cual los hombres se someten de manera voluntaria, creando un poder social que es depositado en la comunidad, entregando cada individuo su libertad a favor de ésta y que será restituida de forma garantizada para ejercitarse dentro de la vida social.

Kant anota al respecto que el acto por el cual el pueblo se constituye a sí mismo en Estado es mediante el contrato originario, donde todos los hombres renuncian a su libertad externa para recuperarla nuevamente pero ya como miembro de una colectividad, de un ser común que es el Estado.

4. Teoría de la necesidad de un orden ético. Busca justificar al Estado partiendo de la base de que todo ser humano cuenta con una doble naturaleza: materia y espíritu; la materia que esta sujeta a las leyes necesarias y el espíritu a las leyes trascendentales.

Se establece que el bien supremo del hombre, que es la felicidad, no puede obtenerse fuera del Estado, según lo proclamo Platón y Aristóteles.

El Estado entonces, no puede justificarse por sí mismo, según esta teoría, sino solamente en la medida en que sirve para que los hombres alcancen sus fines, es decir, la justificación del Estado se vincula con la forma en que éste satisfaga los reclamos de la vida humana, partiendo de la idea del bien.

5. Teoría de la necesidad de un orden psicológico. Establece la legitimidad del poder político en las disposiciones e impulsos de los hombres que los conllevan a unirse u organizarse en una sociedad, es decir, que el Estado no existe fuera de los hombres, sino que se lleva a cabo su vida mediante las propias acciones de los hombres. Al respecto Jellinek dice que "El estado se justifica por sus fines" y si estos convienen con los propósitos de los hombres, entonces se podrá justificar esa organización llamada Estado a contrario sensu si los fines no coinciden con los propósitos del hombre, entonces no se podrá justificar al Estado.

En tal sentido, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano establece los derechos naturales del hombre; definiendo que dichos principios están fundados en el mantenimiento de la Constitución y en la felicidad, estableciendo específicamente en su segundo artículo que:

"Artículo II. El fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia de la opresión."⁵²

⁵² González González Ma. De la Luz. Op. Cit. p. 421

Podemos entonces decir, que la formación del Estado parte de la consideración de todos los valores naturales y jurídicos que el hombre tiene, por lo que si el hombre decide organizarse de tal manera que busque mediante dicha asociación un fin común que es el salvaguardar sus derechos natos mediante el establecimiento de normas, entonces el Estado podrá justificarse si cumple con dichos fines.

2.3.2 Los fines del Estado

El hombre es el único ser que se propone fines y que tiene la capacidad de elegir tanto las medidas para alcanzarlos como los medios de obtenerlos, de ésta misma manera actúa el Estado y en consecuencia se justifica su razón de ser. como ya lo establecimos, se justifica.

A partir de Aristóteles, se considera que toda comunidad se constituye en busca de algún bien, es decir, "el fin" o "los fines" que son esenciales para conformar el concepto del Estado.

Es la función social del Estado, la actividad desarrollada por el mismo para cumplir precisamente las exigencias de su fin. Esta función social del Estado, es decisiva para diferenciar al Estado de cualquier otro grupo social en el que se ejerza una autoridad.

El Estado, en su relación con la sociedad, debe tener como finalidad servir a todos sus miembros, procurando y manteniendo el equilibrio de la vida social, es decir, que el Estado debe procurar el bien común a partir del interés general.

El Estado, como una organización política, no cuenta con un fin en si mismo considerado, con funciones que van a favor de fines humanos, a través del ordenamiento de un sector de la vida social, es decir, que es el Estado un medio por el cual se realizan todos los fines posibles en beneficio de sus integrantes, en busca del bien común.

El Estado, como ya se vio, es producto de todo un desarrollo histórico sociopolítico determinado, que se basa en el derecho, para lograr la consecución de un bien común, la pregunta entonces es ¿qué debemos entender por bien común?

Por bien común, debemos entender, el fin que se busca de manera conjunta para provecho de un grupo o comunidad, es decir, un beneficio para todos. Denota, esencialmente, la proporción que acoge el bien hominal, pues el hombre vive en sociedad, por lo que el bien común puede ser público o privado. El bien es particular cuando sólo concierne a un individuo del grupo y será público, cuando concierne a la masa total de individuos, al grupo, a la sociedad que integra el Estado y de aquí que sea un bien común público.

Jean Dabin señala que, cuantas veces se agrupen los hombres con miras a un fin, habrá un bien común, que consiste en ese mismo fin, querido o perseguido en común, así como todos los medios ordenados a él.

Respecto a la idea del "bien común", la Constitución Pastoral de la Iglesia en el mundo actual, establece conclusiones del Concilio Vaticano II, en donde define: que "Los hombres, las familias y los diversos grupos que constituyen la sociedad civil son conscientes de su insuficiencia para lograr una vida plenamente humana y perciben la necesidad de una comunidad más amplia, en la que todos conjugan a diario sus energías en orden a una mejor procuración del bien común".⁵³

Existen diversas teorías respecto a los fines del Estado, verbigracia, para Platón el fin del Estado es la justicia traducida al bien común; para Aristóteles es la justicia entendida como la felicidad, fin del Estado; para Adam Smith "el fin del Estado consiste en defender a la sociedad de todo acto de violencia o invasión, parte de otras sociedades, en proteger cada individuo en la sociedad contra la injusticia de cualquier otro y en crear y sostener ciertas obras públicas y ciertas instituciones

⁵³ Citado por González González Ma. De la Luz. Op. Cit. p. 430

que el interés privado no podría establecer jamás, porque sus rendimientos nunca compensarían el sacrificio exigido a los particulares⁵⁴; para Locke el fin del Estado es la seguridad de la propiedad privada; para Kant el fin del Estado es la realización del derecho objetivo; y para Jellinek, los fines del Estado implican actividades exclusivas para la protección de la comunidad y sus miembros, para la conservación interior del mismo y el mantenimiento de su modo de obrar, para la formación y sostenimiento del orden jurídico, y las actividades que nacen de la relación que se tienen con los intereses solidarios humanos.

Jellinek, como ya lo mencionamos con anterioridad, asegura que el Estado se justifica por sus fines, esto quiere decir, que si los fines que le son atribuidos al Estado convienen con los propósitos de los hombres, se puede justificar la organización; pero si estos fines no coinciden con los propósitos de los hombres el Estado no se justifica

También encontramos dos concepciones totalmente negativas del Estado, una considera al Estado como mal necesario y la otra como mal no necesario, siendo ésta última la que conlleva a hablar de la idea del fin del Estado y de la cual se hará una breve explicación para efectos de este tema.

La teoría del Estado como mal no necesario, se desprende a partir de la consideración del desprendimiento del monopolio del poder ideológico y económico, permitiendo así el desarrollo libre de toda creencia religiosa y opinión política, así como permite la posesión libre y transmisión, libre de los bienes, es decir, se habla de una sociedad libre del Estado, que se ha liberado de la necesidad de un poder coactivo.

La teoría más conocida que sostiene el advenimiento necesario de una sociedad sin Estado, es la marxista o engelsiana, la cual señala: "... el Estado nació de la división de la sociedad en clases contrapuestas como consecuencia de la división

⁵⁴ Citado por Burgoa Orihuela Ignacio. Op. Cit. p. 288

del trabajo, con el objeto de permitir el dominio de la clase que esta arriba sobre la clase que esta abajo; cuando después de la conquista del poder de parte de la clase universal (la dictadura del proletariado) caiga la sociedad dividida en clases, también se disparará la necesidad del Estado; el Estado se extinguirá, perecerá de muerte natural, porque ya no es necesario".⁵⁵

El ideal de una sociedad sin Estado conllevan a la idea de la liberación del hombre de toda forma de autoridad (religiosa, política, económica, etc.), una sociedad basada en la espontánea y voluntaria cooperación de los individuos asociados, libres e iguales entre sí, sin embargo, a pesar de la evolución de la sociedad, esta forma de pensar seguirá siendo solamente un "ideal de sociedad", una propuesta inalcanzable, pues a lo largo de la historia se ha demostrado constantemente que es el mismo hombre quien deja ver su necesidad de apoyo en una institución, creada por el mismo, para facilitar el logro de sus fines y de su bienestar.

Para Serra Rojas, "Los fines del Estado constituyen direcciones, metas, propósitos o tendencias de carácter general que se le reconocen al Estado para su justificación y se consagran en su legislación. Las funciones del Estado son las medidas o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado".⁵⁶

A decir de Jellinek, los fines del Estado, consisten en favorecer los intereses solidarios, individuales, nacionales y humanos, en una evolución progresiva y común, fines que son permanentes y universales.

Es importante hacer mención de que, son los órganos públicos quienes se encargan de caracterizar los fines del Estado a través de la Gestión administración pública, tema que trataremos más adelante.

⁵⁵ Bobbio Norberto. Op. Cit. p. 185

⁵⁶ Serra Rojas Andres. *Derecho administrativo*. 13ª Edición. Editorial Porrúa. México 1985. p. 19

Los fines del Estado, suelen ser numerados de distintas maneras, lo importante es que nunca se pierda de vista que los fines del Estado van encaminados a un solo objetivo, que es el bien común, a procurar directa o indirectamente, todos los recursos materiales o culturales que posibiliten el desarrollo integral del hombre en sociedad.

De acuerdo con Acosta Romero, las funciones y objetivos que se le atribuyen al Estado, son agrupados en ⁵⁷:

- a) Atribuciones de mando, policía o de coacción; actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado, seguridad, salubridad y el orden público.
- b) Atribuciones para la creación de servicios públicos.
- c) Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.
- d) Atribuciones para intervenir en la vida económica, cultural y asistencial del país.

Podemos resumir, de forma genérica, que los fines del Estado son los fines mismos de la sociedad que lo integra, pues ésta busca, de manera conjunta, el bienestar, un bienestar que es común en el orden económico, político y social, garantizado a través de un marco jurídico proporcionado por el mismo Estado.

Los fines del Estado, son una proyección resolutiva de las necesidades del hombre. Al respecto no hay que olvidar que el Estado surge y opera en un ámbito espacial y territorial delimitado y la sociedad de la cual surge y a la que rige es estructurada como una unidad política cerrada, por lo que la determinación de las

⁵⁷ *Ibidem.* p.21

funciones del Estado, deben ser deducidas del desarrollo de las sociedades concretas.

2.4 Administración Pública y Gobierno

2.4.1 Concepto y fines del Gobierno

El Estado, como se ha venido estudiando, es un ente general que nace como una unidad de acción y decisión política, en donde convergen a saber, el pueblo, territorio, poder y fines, el Estado, como sabemos, se origina con la finalidad de que la sociedad obtenga todos los satisfactores para su desarrollo y esto es posible a través del Gobierno.

El Gobierno es el que se va encargar de las directrices del Estado, planteándose la debida conducción del mismo, influyendo en la estabilidad del orden social, así como en la justa distribución de la riqueza. Para el logro de dichos fines, se establece una relación entre el Estado y la sociedad mediante el Gobierno.

La relación del Gobierno con la sociedad es posible a través del Poder Ejecutivo y de manera inversa, la relación de la sociedad con el Gobierno es a través del Poder Legislativo.

Esta relación de Gobierno-sociedad ha sido de singular importancia, como lo podemos observar en el desarrollo histórico del mismo.

A saber, de manera sucinta, podemos hacer referencia del Gobierno desde el año 1325, año en que se funda la Ciudad de Tenochtitlán, en donde su organización político-social comienza a aproximarse a las características de lo que es un Estado, es decir, cuentan ya, a raíz de la formación de Tenochtitlán (en donde dejan de ser nómadas para ser sedentarios), con un espacio territorial donde están asentados, convirtiéndose éste territorio en un factor vital de dominio y de diferenciación social que delinea un Estado oligárquico-teocrático-militar, así hasta

llegar a la conquista de Tenochtitlán, en 1521, donde los españoles fundan en Coyoacán el Ayuntamiento de México, con base en el Sistema Municipal Castellano y es en 1527, que a causa de conflictos con Hernán Cortés y el Ayuntamiento de México que se inicia el Juicio de Residencia de Hernán Cortés, en donde la Corona Española determina fundar la Real Audiencia de México, con características de Ministerio de Gobierno, formada por un presidente y cuatro oidores, y posteriormente un Virreinato.

La Constitución Política de la Monarquía Española, que es promulgada en Cádiz en marzo de 1812, y reproducida en México en septiembre del mismo año, da origen a la institución de los Jefes Políticos, siguiendo el modelo francés de esa época. En su capítulo primero, título IV "Del Gobierno y Administración de los Pueblos", artículo 309, dispone la existencia de Ayuntamientos para el Gobierno interior de los pueblos, debiendo integrarse de alcaldes, regidores, un procurador y un síndico, precedidos por el Jefe Político. El Jefe Político era el conducto para las relaciones entre los Ayuntamientos y las autoridades superiores.

En los postulados del Plan de Iguala de 1821 y ratificados en el Tratado de Córdoba, se conformó el 25 de septiembre del mismo año, una Junta Provisional Gubernativa, con la finalidad de que ésta ejecutara el Plan en tanto se presentaba el Rey Fernando VII o alguien de la casa reinante en México para gobernar el nuevo Imperio, pero dos días después el Ejército Trigarante entró a la Ciudad de México y entonces, el 28 del mismo mes y año, Agustín de Iturbide convoca a sesión, reuniendo a la Soberana Junta Provisional Gubernativa para llevar a cabo la elección de su presidente, cargo que ocupó el mismo Iturbide, ese mismo día se firma el Acta de Independencia del Imperio Mexicano y es hasta mayo del siguiente año (1822) cuando el Congreso eligió a Iturbide como Emperador de México, (abdicando en marzo de 1823), dando paso así a un Nuevo Gobierno de México Independiente, el poder ejecutivo es ejercido de manera provisional y el Congreso ordena, mediante sesión celebrada en junio de 1823, que el Gobierno proceda a decidir a las provincias por el voto de su soberanía por el sistema de

república federada, y que no lo había declarado en virtud de haber decretado que se formara convocatoria para nuevo Congreso que constituya la Nación. Tras las elecciones del Congreso se presenta el Acta Constitucional que fue sancionada el 4 de octubre de 1824, formando así la primera Carta Magna Mexicana.

Así es como se forma el Gobierno de México y se va revistiendo de suma importancia, pasando por la creación del Distrito Federal, por decreto del Congreso de la Unión el 18 de noviembre de 1824 y la formación del Ayuntamiento de México.

La sede de los poderes federales se vio envuelta en fenómenos políticos generados por los movimientos internos de la sociedad, al hablar de los distintos criterios de un República Federal o Central, provocando entonces que en el Distrito Federal, su forma de Gobierno y territorio sufrieran diversas modificaciones hasta llegar a la Constitución de 1917, en donde finalmente se ratifica el Distrito Federal como residencia de los poderes federales y en diciembre de 1928 se establecen nuevas bases para la organización política y administrativa, suprimiendo el sistema municipal en el Distrito Federal, encomendándose el Gobierno del mismo al Presidente de la República quien lo ejercería por conducto del órgano que determinara la ley respectiva; éste órgano de Gobierno recibió el nombre del Departamento del Distrito Federal, bajo cuya autoridad fueron puestos los servicios públicos y otras atribuciones ejecutivas conforme a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

En 1987 se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal "con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen Gobierno que tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del Distrito Federal en materia de servicios; aprobar nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, e iniciar ante el Congreso de la Unión leyes o decretos en materia relativa al Distrito Federal"⁵⁸.

⁵⁸ *Cuadernos de la Reforma Política*. D.D.F. México 1992. pp. 62-63

Llegamos así a la Reforma Constitucional de 1993 (se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107 y 122), siendo el artículo 122 el más importante para nuestro estudio y el más amplio para el proceso de cambio de la estructura del Distrito Federal, que establece que el Gobierno del Distrito Federal estará a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos del Distrito Federal, representativos y democráticos que establezca la Constitución y que será el Jefe del Distrito Federal (Jefe de Gobierno) el titular de la Administración Pública del Distrito Federal, ejerciendo sus funciones conforme a la Constitución, Estatuto de Gobierno y demás leyes aplicables.

Como se pudo ver, la figura del Gobierno es hasta nuestros tiempos de suma importancia, pues es él quien reúne los órganos estatales a los que está confiado el ejercicio de la misma soberanía de la cual es titular el Estado.

El Gobierno puede definirse como "... el aparato administrativo del Estado y su personificación, y además quién realiza la gestión político-administrativa de la comunidad. El Gobierno es, pues, la encarnación de las altas funciones de dirección política del Estado en determinados individuos u organizaciones en un determinado periodo"⁵⁹

Partiendo de la anterior definición, entonces el Gobierno es el aparato administrativo del Estado, y por tanto se personifica en él, por lo que el Gobierno realizará la gestión política y administrativa de la sociedad.

El Gobierno, a través de esas gestiones políticas-administrativas, concretiza las funciones del Estado, con la meta de cumplir los objetivos que se plantea para dar respuesta a las principales necesidades sociales, tales como la educación, salud, seguridad, vivienda, entre otras.

⁵⁹ Bolívar Meza Rosendo. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. N° 134. Editorial Nueva Época. México 1988. p. 157

El Gobierno es, en conclusión, la organización del Estado en orden a sus fines, mismos que son retomados por ese Gobierno para convertirse en el instrumento mediante el cual se logre alcanzar dichos fines.

2.4.2 Formas de Gobierno

Para poder caracterizar una forma de Gobierno, se debe de tomar en cuenta quién ejerce el poder y cómo lo ejerce, es decir, cómo se ejerce el Gobierno de un Estado y en quién se deposita su ejercicio.

Según el maestro Ignacio Burgca, si por Gobierno se entiende el conjunto de órganos del Estado y las funciones que desarrolla en el poder público, entonces, por formas de Gobierno se debe de entender la estructuración de dichos órganos y la manera interdependiente y sistematizada de realización de tales funciones.

Para poder clasificar las formas de Gobierno, se debe de atender, como ya se mencionó, a quien ejerce el poder y cómo lo ejerce.

Si el poder radica en una sola persona, se esta en presencia de la monarquía, si radica en pocos estamos en presencia de una aristocracia y si esta en manos de muchos, se habla de una democracia, esto es, se habla de una forma pura de Gobierno, pero estas formas de Gobierno pueden degenerarse, pues si el poder se ejerce gobernándose en beneficio y provecho de uno, estaremos en presencia de la tiranía, oligarquía y demagogia u oclirracia, que serían las formas impuras del Gobierno.

Platón, en su libro la República, señala que los Gobiernos, en su evolución, iban pasando de formas perfectas de Gobierno a una situación de decadencia política.

El Gobierno perfecto para él era la aristocracia o bien, el Gobierno de los hombres más sabios, fundado en el ideal de justicia; después la timocracia o Gobierno de clases, que ya no se inspiraba en la justicia sino en un sentimiento de gloria y honor; más adelante aparecía la oligarquía, cuando los propietarios adquirían el poder político y finalmente se llegaba a la democracia, como una consecuencia de la emancipación de las masas que daba paso a una tiranía en donde terminaba gobernando el más fuerte, capaz de acabar las rebeldías y disensiones de las masas.

Para Aristóteles, en su "Ética Nicomaquea" y en su "Política", habla de que el Gobierno es el supremo poder de la ciudad, que por necesidad estará depositado en uno, en pocos o en los más, es decir, debido a que él sostiene que la Constitución y el Gobierno significan lo mismo, pues ambos son la estructura que da orden a la ciudad, determinan el funcionamiento de todos los cargos y sobre todo de la autoridad soberana, siendo entonces el órgano de Gobierno el poder soberano de las ciudades, por lo que necesariamente será soberano un hombre, o la minoría o la mayoría, en su caso, y si éstos gobiernan en vista del interés común, éstos regímenes serán necesariamente rectos, y aquellos en que se gobierne con base en el interés particular del uno, de los pocos o de la masa, serán desviaciones.

Aristóteles emplea un doble criterio para clasificar las formas de Gobierno: en carácter numérico, según el cual si el Gobierno está en manos de uno sólo, habrá monarquía, si está en manos de unos pocos, se está hablando de una aristocracia y si esta en manos de la multitud se está en presencia de una república; la segunda clasificación es de carácter cualitativo, que es atendiendo el carácter del bien o interés público que pueden ser rectas o degeneradas, lo que es lo mismo de puras e impuras. Las formas rectas se dan cuando quien detenta el poder gobierna con fin al bien público de la ciudad y no al bien particular, por lo que, hay monarquía cuando el Gobierno es de uno solo, aristocracia cuando es de pocos y república o Gobierno Constitucional, cuando es de la multitud; a *contrario sensu*

cuando se habla de las formas desviadas, cuando los gobernantes sólo buscan su interés propio y no el público, por lo que hay tiranía, si el Gobierno es de uno sólo, se da la oligarquía cuando es el Gobierno de unos cuantos ricos y la democracia, cuando es de los pobres en su beneficio.

Como podremos observar, es este, el modelo aristotélico el modelo arquetípico de todas las formas de clasificación del Gobierno.

Polibio habla y crea la "anaciclosis polibiana" o ciclo de las constituciones y su orden natural, según se cambian y transforman para retornar a su punto de origen, tesis que sostiene al hablar de seis tipos de constituciones: La Monarquía aparece de manera espontánea y natural, derivando de ella una enmienda, la realza, que al deteriorarse cae en un mal que le es congénito, la tiranía, y de ésta al disolverse da nacimiento a la aristocracia. Cuando la aristocracia por su propia naturaleza se inclina a la oligarquía, engendra la democracia, en donde se gestará la soberbia y el desprecio hacia las leyes, situación que origina el advenimiento de la demagogia. Esto es la anaciclosis, la secuencia del desarrollo político por el que las formas de constitución se suceden unas a otras en un proceso cíclico.

Santo Tomas de Aquino, habla de un régimen mixto como el más deseable para el equilibrio político de las naciones. Examina los distintos regímenes políticos y en cada uno de ellos veía un valor relativo: el Gobierno de un solo hombre es el mejor desde el punto de vista de la unidad; la monarquía y la aristocracia eran los regímenes mejores desde un punto de vista de su ordenación especial a la vida virtuosa de la ciudad; la aristocracia la consideraba el mejor régimen desde el punto de vista de una justicia distributiva; el Gobierno de una minoría capacitada y virtuosa es superior, desde el punto de vista de la competencia, al Gobierno de un solo hombre y desde el punto de vista de la tranquilidad pública y lealtad de los mismos ciudadanos, la democracia es el mejor régimen.

Así, Santo Tomás busca un régimen mixto, que tenga normas de organización de los diversos regímenes, pero de una manera prudente, combinada y mezclada para tener un régimen viable y con fisonomía propia.

A su vez Maquiavelo, en su obra del Príncipe, afirma que : "Todos los Estados, todos los dominios que han tenido y tienen imperio sobre los hombres, han sido y son Repúblicas o principados" ⁶⁰

Para Maquiavelo, la república comprende la aristocracia y la democracia, en tanto que el Principado comprende la Monarquía.

Por su parte, Montesquieu contempla un Gobierno republicano, monárquico y un despótico. Para él, el Gobierno republicano será aquel en el que el pueblo, o por lo menos una parte del pueblo, tiene el poder soberano; la República comprende la aristocracia y a la democracia, es aristocracia cuando el poder soberano esta en manos de una parte, será aquel en que uno solo es quien gobierna sujetándose siempre en las leyes establecidas y cuyo dilema define que sin monarca no hay nobleza, como sin nobleza no hay monarca, sino un déspota; y el Gobierno despótico es aquel en que si bien el poder estará depositado en uno solo, éste no tendrá ley ni regla, pues gobernará según su voluntad, éste Gobierno se considera asimismo un todo y a los otros nada, concluyendo que el principio que alimenta la forma de Gobierno republicana es la virtud, al Gobierno monárquico el honor y al despótico el temor, según lo establece Montesquieu en el "Espíritu de las Leyes."

Con los nuevos pensadores modernos, se vuelve a la idea de una clasificación bipartita de las formas de Gobierno, así, tenemos que Jellinek habla de Monarquía y República. La monarquía, según el, puede ser electiva y monarquía hereditaria o bien una monarquía ilimitada y limitada. En cuanto a la república, establece que ésta aparece en oposición a la monarquía, es decir, era una "no monarquía", una negación de la dirección del Estado por una sólo una persona física.

⁶⁰ Maquiavelo Nicolás. *El Príncipe*. 8ª Edición. Editorial Porrúa. México 1983. p 1

Kelsen, también habla de una clasificación bipartita: democracia y autocracia, la primera establece que la voluntad representada en el orden legal del Estado es igual a la voluntad de los súbditos, en tanto que la autocracia es la oposición a la democracia y lleva implícita la servidumbre.

Como podemos observar son distintas las clasificaciones que se les da a las formas de Gobierno, todas ellas basadas en la realidad política del ejercicio del poder.

Específicamente en México hubo una pugna entre establecer un Gobierno monárquico o republicano, de hecho, la Monarquía predominó desde la época de la colonia hasta después de alcanzar la Independencia de México, con la derrota del Imperio de Iturbide; donde triunfan las ideas republicanas implantándose dicho régimen la Constitución Federal de 1824.

Desde que se adopta la forma republicana para México, esta tiene que ser de manera enérgica, representativa, pues se establece entonces que la representación política está íntimamente ligada a la democracia, figura jurídica que actualmente se ha convertido en el estandarte de todo Estado contemporáneo.

La República, etimológicamente significa "cosa pública" de *res publica*, y se puede definir como la forma de Gobierno en la cual el Jefe del Estado es designado por elección popular, que se renueva en un lapso corto de años, que en nuestro caso es cada seis años.

Hablar de Gobierno Republicano puede tener dos modalidades: el que sea presidencial o parlamentario. El Gobierno parlamentario es representado por un Jefe de Estado que no es el Jefe de Gobierno; tiene el goce pero no el ejercicio de las atribuciones del Poder Ejecutivo y el Gobierno estará en manos de un Primer Ministro o Canciller, que será emanado del partido que quedó victorioso en las

elecciones y que tendrá que responder de sus actos ante el Parlamento. En el Gobierno presidencial el representante es el Presidente de la República, quien tiene el uso y goce de las atribuciones que la misma ley le atribuya al Poder Ejecutivo, será a la vez Jefe de Estado y Jefe de Gobierno y encabezará con plenos poderes la Administración Pública. nombra y remueve libremente a los miembros de su gabinete.

De conformidad a lo establecido por nuestra Carta Magna, en su Título Segundo, Capítulo I "De la Soberanía nacional y de la forma de Gobierno", artículo 40, se establece que: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

2.4.3 Concepto y objeto de la Administración Pública

La palabra administración proviene del latín *administrator* que significa el que trae o lleva en la mano alguna cosa, y a su vez *administrator* se forma de *ad* que significa hacia y de *ministratio*, que viene del vocablo *minus* que es un comparativo de inferioridad y *ter*, que se usa como término de comparación, dando una última connotación de que la administración se desarrolla bajo el mando de otro, de un servicio que se presta, se habla de la persona que administra, es decir, que tiene a su cargo y bajo su custodia la gestión de determinados bienes e intereses ajenos. El administrador organiza, manda, prevé, coordina, controla y planifica.

"La actividad del Estado es conocida como Administración Pública porque es precisamente esta organización social la que programa, planifica, manda, prevé,

Partiendo de ambos sentidos de la administración, se puede deducir claramente que la Administración Pública se encargara de establecer los medios necesarios y adecuados con los que actuara el Gobierno de conformidad a las demandas de la sociedad para dar una respuesta a éstas.

El fin de la Administración Pública es la realización del interés general por medio de acciones que estén dentro de un marco jurídico que les permita desarrollarse para el logro de los fines.

El Estado debe cumplir sus fines a través de los órganos de Gobierno y administración, mediante actividades concretas contempladas en nuestra Carta Magna y la correspondiente ley orgánica, es decir, el Estado como persona jurídica, se integra con la totalidad del orden jurídico, el cual a su vez, se encuentra fraccionado en una diversidad de órganos y áreas jurídicas del Estado, para realizar sus fines.

Lo anterior quiere decir que, la Administración Pública está compuesta por diversos órganos públicos, que en mayores términos, tienen por finalidad realizar las tareas sociales con los medios necesarios para lograr la satisfacción de los intereses generales.

Explica Serra Rojas que "La Administración Pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tiene por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación."⁶³

Para el logro de una mejor Administración Pública, esta se realiza de conformidad a la distribución de competencias en nuestro régimen federal, asignando tareas a otros órganos públicos, ya sean federales, locales o municipales.

⁶³ Serra Rojas Andres. *Derecho Administrativo*. 17ª Edición. Editorial Porrúa. México 1996. p. 87

La competencia local o de las entidades federativas está prevista en los artículos 40, 41 y 115 a 122 de nuestra Carta Magna, encontrando en estas entidades federativas sistemáticamente los tres poderes: El Legislativo, constituido por el Congreso Local e integrado por diputados locales de elección popular; el Ejecutivo, depositado en el Jefe del Estado que cuenta con diversos órganos administrativos que lo auxilian y finalmente el Judicial que está integrado por un Tribunal Superior de Justicia, con sus respectivas salas y juzgados.

La competencia Municipal se observa en el artículo 115 constitucional y está a cargo del Ayuntamiento que realizará funciones administrativas.

En cuanto a la competencia del Gobierno Federal, ésta se ejerce a través de los poderes federales, es decir, el poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, establecidos en nuestra Constitución a partir del artículo 50 al 107.

La Administración Pública es descrita por nuestra Constitución y se habla de ella específicamente en el artículo 90 el cual establece que⁶⁴ :

"La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación."

En este marco la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 1º señala⁶⁵:

⁶⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Op. Cit. p. 70

⁶⁵ <http://www.aldf.gob.mx> en Leyes. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. P. 1

“La presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianza y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.”

Más adelante, en el artículo 9° de la misma Ley se señala que ⁶⁶:

“ Las dependencias y entidades de la Administración Pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.”

La Administración Pública es, dentro de su respectiva competencia, necesaria para el logro de la satisfacción del interés general lo que hizo necesario que ésta se envistiera de determinada autoridad.

Las actividades que desarrolla la Administración Pública son de carácter permanente respecto a la responsabilidad que enfrentan con la sociedad y que por medio de una organización adecuada y actividades reales y constantes se logra la atención de las necesidades sociales, pues como ya se estableció la Administración Pública es el resultado de la acción del Gobierno.

⁶⁶ *Ibíd.* p. 2

Se deduce entonces que, la Administración Pública debe buscar el cuidado, la conservación, la atención de los bienes públicos y de los intereses colectivos, que satisfaga las necesidades generales de la sociedad, sin embargo, debido a la gran multiplicación de los integrantes de la sociedad, es decir, al gran crecimiento de ésta, el Estado se ha visto involucrado en mayores demandas de la sociedad, dejando espacios libres de toda atención gubernamental, en donde la aplicación de políticas públicas suele ser mínima o en ocasiones nula, ocasionando que estas necesidades no alcancen a ser del todo satisfechas, por lo que la sociedad se ve en la necesidad de organizarse para contrarrestar estas ineficiencias, convirtiéndose en una alternativa a lo gubernamental, complementario y hasta copartícipe del mismo, como es el caso de lo que hoy conocemos como los Organismos No Gubernamentales.

2.4.4 Concepto de Políticas Públicas.

Son muy variados los conceptos que se pueden tener de lo que es una Política Pública, de hecho, éste término es más que un concepto, una variable, sin embargo, aunque sean muchas y variadas las definiciones que se den de una Política Pública, se puede decir que la mayoría coincide en establecer los fines de éstas.

Carlos Ruiz Sánchez define a las Políticas Públicas como "...parte de una serie de acciones gubernamentales, es decir, de las actividades del Estado que se integran a la Administración Pública como decisiones que se toman en condiciones específicas. Que son cauces de acción que permiten cubrir determinados objetivos y cumplir programas establecidos; en este decidir significa elegir una opción preferida sobre otras después de haber analizado todas las posibles y sus repercusiones."⁶⁷

⁶⁷ Citado por Salinas Hernández Héctor. *"Incidencia de las ONG's en el proceso de incorporación del SIDA a la agenda del gobierno"*. Tesis para obtener el grado de Maestría. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. México 1998. p. 2

En el Manual para la elaboración de Políticas Públicas del mismo Ruiz Sánchez, se establece la variedad de definiciones que existen de política pública, lo que hace real la dificultad para unificar el concepto, no obstante, hace hincapié en la definición que da Frohock por considerarla la más amplia y completa, sobre todo la que más se apega a la realidad de México, la cual dice⁶⁸:

Una política pública es:

1. Una práctica social y no un evento singular o aislado;

2. Ocasionada por la necesidad de:

2.1 Reconciliar demandas conflictivas o

2.2 Establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros.

Las Políticas Públicas, de conformidad a la teoría, tienen a saber, tres fases: la estructuración o análisis, la definición o también llamada incorporación a la agenda y la instrumentación o implementación.

La estructuración contempla a todos los elementos que se tendrán que tomar en cuenta para establecer si un determinado problema debe ser considerado o no como público y pueda ser o no resuelto vía acción gubernamental. Si el problema es considerado como público, se está automáticamente en la segunda fase, la definición, y se busca establecer la forma en que el problema va a ser tratado, incorporándose a la agenda con base al tipo de problema que se trate. Finalmente, la instrumentación es cuando se establecen los instrumentos y mecanismos para afrontar el problema, es decir, quién, cómo y con qué se echará

⁶⁸ Idem.

a andar la política, sin dejar a un lado la evaluación del impacto generado al público al que se destine y que ésta resuelva satisfactoriamente el problema.

Ahora bien, para saber como es que un problema se considere en la agenda de Gobierno, debe de configurarse como un sistema de conflicto, es decir, "un punto de disputa, considerado como un conflicto entre dos o más grupos identificables sobre asuntos de procedimiento o substantivos en relación con la distribución de posiciones o recursos"⁶⁹ y para que esto suceda, debe de encuadrarse en tres dimensiones que son: El ámbito de extensión, es decir, debe haber un considerable número de personas o grupos que se estén realmente viendo afectados; la intensidad del problema, es decir, se debe de establecer un grado de compromiso de las partes contendientes acerca de posiciones mutuamente incompatibles, se vincula con la trascendencia que se adjudiquen los involucrados a las partes en conflicto; y finalmente la visibilidad, que es la que liga a un conflicto con su público.

Un asunto público, se volverá importante en la medida en que se establezca como tal (importante) para un grupo en particular. Al respecto, estiman Cobb y Elder, en su libro de "Participación de Política Americana: La Dinámica de la Estructuración de la Agenda", que existen dos tipos de asuntos públicos⁷⁰ :

a) Públicos específicos

- De identificación: Grupos que se identifican con el problema.
- De atención.

b) Públicos masivos.

- Atento: Grupos que se mantienen informados respecto al problema.
- -General: Grupos menos interesados e informados.

⁶⁹ Salinas Hernández Hector Op. Cit. p. 3

⁷⁰ Ibidem p. 6

Con base en las definiciones que se han venido dando, y respetando el proceso de formación de una política pública, podemos decir entonces que, las Políticas Públicas son todas aquellas medidas necesarias que establece el Estado, tomando en cuenta la diversidad de grupos sociales, para la identificación y análisis de las demandas de éstos, así como para la ejecución de las posibles soluciones que permitan satisfacer dichas demandas.

Hasta este punto, y con referencia al tema que nos ocupa, podemos referenciar en una apretada síntesis que, el origen del Estado como persona jurídica es aquel que se estructura sobre la base de dar cumplimiento a los fines para los cual fue creado por la sociedad y que dichos fines son alcanzados y puestos en marcha a través de la gestión de la Administración Pública, entendida ésta como el despacho de los asuntos del orden administrativo del país. Dicho despacho se lleva a cabo a través de una instrumentación normativa definida como política pública del Estado, que en términos del artículo 26 constitucional se define como el principio de la Planeación Democrática para el Desarrollo Nacional.

En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 define que ⁷¹:

“Un Estado de Derecho es inconcebible sin el respecto irrestricto a los derechos humanos. Para vigilar el apego a la legalidad como principal obligación del Gobierno y hacer valer los principios de imparcialidad e igualdad como criterios centrales de toda la administración pública, es preciso que la ciudadanía tenga instrumentos legales adecuados frente a posibles actos de la autoridad que puedan ser violatorios de sus derechos”

⁷¹ *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. Diario Oficial de la Federación. México 31 de Mayo de 1995. p. 38

2.5 El papel del Estado ante los retos del desarrollo y la vigencia de los Derechos Humanos

La palabra "desarrollo", en la actualidad, va acompañada por lo general de otras acepciones, tales como económico, político, tecnológico, etc., es decir, marcan una especie del desarrollo, si leemos "desarrollo económico", inmediatamente formamos una idea general de que se estará hablando de los avances que en materia de economía en una empresa, región o país han tenido gracias a su inversión económica en distintos productos generadores de ésta; si leemos "desarrollo político" formamos la idea de que la democracia en un país se esta haciendo latente, que el autoritarismo se desvanece y que las decisiones tomadas por los diversos órganos de gobierno son el resultado de una toma de decisión con miras a una mejora social más que por un interés partidario, en fin, así se podría continuar hablando del desarrollo y sus categorías, pero en realidad ¿que es lo que debemos entender por desarrollo?.

Hablar de "desarrollo", es hablar de todo un proceso que permite obtener un avance que, a su vez, proporcionará satisfactores, es decir, el desarrollo debe, en principio, obtener avances que al ser aplicados produzcan resultados óptimos, resultados que no deberían afectar a terceros porque entonces no se hablaría de un avance sino *a contrario sensu*, estaríamos frente a un retroceso, marco en el que irónicamente se ha dado el desarrollo, colocando al hombre en una realidad verdaderamente contradictoria. El hombre se enfrenta a grandes adelantos, pero también se enfrenta a la degradación de su propia especie, tal como lo señala Octavio Paz al decir que "...la discusión del próximo siglo girará en torno a lo que denomina "la barbarie de la técnica", como elemento fundamental en la destrucción de la vida del planeta y en la pérdida de la esencia del hombre."⁷²

⁷² Cit. Natali Abella Susana E. *El Impacto del Desarrollo en el Desarrollo Humano*. Quórum. Instituto de Investigaciones Legislativas. H. Congreso de la Unión. México 1998. p. 43

El impacto del desarrollo en la humanidad a partir de mediados del siglo pasado (s.XX), ha tenido grandes y palpables consecuencias. La explicación que economistas y políticos suelen dar a la decadencia, desde la perspectiva de la producción de mercancías que ofrecen un sueldo y pan a un pequeño porcentaje de la población activa, culmina en una sola palabra: globalización.

La globalización en América Latina, tiene su base a partir del término de la Segunda Guerra Mundial, donde los países entran en una crisis económica, principalmente por el aumento de los precios del petróleo, imposibilitando las tendencias de reconstrucción y modernización. El endeudamiento es generalizado para Latinoamérica, "...pues la región no contaba con recursos internos para continuar con el proceso de modernización, basado en un proceso de industrialización, cuyos objetivos pretendían, en primer lugar, universalizar los beneficios del desarrollo, siendo el Estado el redistribuidor como una base para obtener una democracia política, económica y social; en segundo lugar, un desarrollo de infraestructura como un servicio a la incipiente industria nacional; en tercer lugar, el desarrollo de un sector productivo en el cual participaba el Estado con el propósito de orientar o, mejor dicho, reorientarlo hacia una modernización e independencia, y cuarto, poner a disposición de los agentes económicos el financiamiento necesario para el crecimiento y desarrollo."⁷³

Como consecuencia de la anterior política, el endeudamiento de Latinoamérica hacia los países desarrollados fue grave, pues tan solo en los años ochenta, la deuda era de "...más de 500,000 millones de dólares, los cuales en esa época equivalían a la mitad del producto regional bruto, lo que representaba una deuda *per capita* de más de mil dólares"⁷⁴, además los acreedores endurecen sus políticas a través del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) principalmente, estableciendo una política de aislamiento y castigo financiero para

⁷³ de León Carpio Ramiro. *Globalización, gobernabilidad democrática y vigencia de los derechos humanos*. En *Gobernabilidad democrática y derechos humanos*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. Editorial Nueva Sociedad. Caracas Venezuela, 1997. p. 100

⁷⁴ Idem

el caso de incumplimiento, en consecuencia las políticas económicas de los países deudores se concentraron entonces en el pago de la deuda externa.

La imposición de los países desarrollados, apoyados por organismos internacionales de gran importancia para la economía dio como resultado⁷⁵:

1. Devaluación de la moneda para abaratar las exportaciones.
2. Liberalización del comercio exterior, apertura comercial total, controles y barreras arancelarias que deben eliminarse.
3. Liberalización de los precios en el mercado: dejar libre el mercado de precios, ofertas, demanda.
4. Reducción y/o eliminación del déficit presupuestario estatal, reorientación del gasto y la inversión para favorecer al mercado, y por último, liberalización de tasas de intereses que deberán quedar sujetas al libre juego de la oferta y la demanda.

Este es el modelo político-económico que da origen a una globalización cuyo impacto es sobre los sectores populares, provocando marginalización y empobrecimiento en general, en consecuencia la transgresión de derechos fundamentales del hombre al no proporcionar a éste una efectiva calidad de vida.

En este esquema para una adecuada integración a la globalización, es necesario contar con una estabilidad política, económica y social, sin embargo estas premisas suelen olvidarse, razón suficiente para no obtener satisfactores en diversas áreas, pues si no hay medidas que proporcionen estabilidad interna difícilmente las habrá para una estabilidad frente a otros países.

⁷⁵ Idem

El resultado de una globalización, traducida como la eliminación de las barreras al tráfico internacional de capital y mercancías para una mayor apertura al desarrollo es la desigualdad social mediante una redistribución de arriba abajo, como lo podemos observar en datos ofrecidos por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), afirmando que "...el número absoluto de personas que viven en condiciones de pobreza en América Latina ascendió en 1996 a 210 millones, la cifra más alta de la historia de la región"⁷⁶, en la II Cumbre Mundial de Desarrollo Social, el Secretario Ejecutivo de la CEPAL expresó que "La desigualdad social y el desempleo se han agravado en América Latina, el patrón de desarrollo que tiende a consolidarse en la región no genera los suficientes puestos de trabajo. La disminución de la pobreza y la integración social dejan mucho que desear."⁷⁷

De lo antes expresado podemos observar que, la generalización de la pobreza y extrema pobreza, sobre todo en los países en vías de desarrollo, es tan solo una consecuencia de un modelo político-económico de desarrollo que da como resultado una mayor desigualdad social.

En este contexto la vigencia de los derechos humanos se hace aún más latente, parecería que los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales fueran totalmente independientes, sin embargo a partir de la Primera Conferencia Mundial de los Derechos Humanos (Therán 1968), se estipuló la indivisibilidad e interrelación de éstos, los derechos humanos.

Internacionalmente, los derechos humanos han sido motivo de preocupación no sólo para un país, sino para la mayoría, por lo que organismos internacionales se han dado a la tarea insistente de buscar un reconocimiento a éstos como prioridad ante los procesos de desarrollo, para cualquier toma de decisión que afecte de

⁷⁶ Ibidem. p. 103

⁷⁷ Idem

alguna manera a estos derechos y más aún cuando con tanta facilidad se coartan estos derechos al paso de un desarrollo desmedido.

Así tenemos que, en la "Declaración Universal de los Derechos Humanos", proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en 1948, se señala que:

"Artículo 22.- Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad."⁷⁸

En la "Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo Social", proclamada por la ONU en la Asamblea General en la Resolución 2542 (XXIV), del 11 de diciembre de 1969, en la Parte II: Objetivos, señala que:

"El progreso y el desarrollo en lo social deben encaminarse a la continuación del nivel de vida tanto material como espiritual de todos los miembros de la sociedad, dentro del respeto y del cumplimiento de los derechos humanos y de las libertades fundamentales..."⁷⁹

En 1976, bajo el mismo esquema, entra en vigor el "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", por Resolución 2200 A (XXI), de la Asamblea General de la ONU que establece :

"Preámbulo...

⁷⁸ *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Gaceta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Núm. 12. Año V. México 1998. p. 34

⁷⁹ <http://www.onu.gob.mx> en Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Declaración para el Progreso y el Desarrollo Social. p. 5

Reconociendo que, con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos,...

Parte II

Artículo 3.- Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto.⁸⁰

Finalmente, encontramos que en la "Declaración sobre el derecho al desarrollo", dictada por la ONU a través de la Asamblea General en su Resolución 41/128, de 1986, se señala que:

"Preámbulo...

Reconociendo que el desarrollo es un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan,...

Reconociendo que la persona humana es el sujeto central del proceso de desarrollo y que toda política de desarrollo debe, por ello, considerar al ser humano como participante y beneficiario principal del desarrollo,...

⁸⁰ <http://www.onu.gob.mx> en Asamblea General. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. pp. 1-2

Consciente de que los esfuerzos para promover y proteger los derechos humanos a nivel internacional deben ir acompañados de esfuerzos para establecer un nuevo orden económico internacional,...

Artículo 2.

1. La persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo.

2. ...

3. Los Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste."⁸¹

De lo anterior podemos deducir que, la vulnerabilidad de los derechos humanos ante el desarrollo es evidente, en tanto que, los Estados, dentro de sus políticas, está la de adherirse a pactos internacionales que aseguren el respeto a los derechos fundamentales, no obstante, esta adhesión no ha causado el efecto esperado, pues como se ha dicho, si no hay respeto hacia adentro no lo habrá frente a terceros.

La globalización avanza, pero no necesariamente genera beneficios, el Estado ha logrado importantes avances tecnológicos, pero no ha alcanzado elevar el nivel de vida deseado para la mayoría de la población. En México, por ejemplo, tan sólo la pobreza creció durante el pasado sexenio del Dr. Ernesto Zedillo, según los datos

⁸¹ <http://www.onu.gob.mx> en Asamblea General. *Declaración sobre el derecho al desarrollo*. pp. 1-3

de la presidencia de la República "... de 13.5 millones de personas en la pobreza extrema se incrementó a 27 millones..."⁸²

Bajo este contexto, el Estado manifestó en su Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, una política de desarrollo social para alcanzar los propósitos de desarrollo social, político y económico aspirados por todos a través de fortalecer los esfuerzos gubernamentales con los privados y sociales, para lograr mejores condiciones de vida mediante, principalmente cinco estrategias: "ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos; armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población; promover el desarrollo equilibrado de las regiones; privilegiar la atención a los grupos y las zonas con mayor desventaja económica y social, y construir una política integral de desarrollo social orientada por los principios del nuevo federalismo."⁸³

Por lo que respecta a los derechos humanos, el Estado solo se limita a reconocer y a anunciar el apoyo que tendrán los servicios públicos de asesoría y defensoría jurídica, así como a los organismos privados que se interesen en la materia, así como para buscar dar cumplimiento a las recomendaciones hechas por las comisiones de derechos humanos.

Ante tales políticas que han demostrado ser no del todo eficientes, al incrementarse la pobreza, la violencia, la inseguridad, entre otros factores, que impiden el respeto a la dignidad del hombre, la sociedad civil organizada, expresada como Organismos No Gubernamentales ha tomado mayor importancia

⁸² Morales Elizondo Consuelo. *La herencia del gobierno de Ernesto Zedillo y los Derechos Humanos*. Revista Debate Legislativo. Sociedad Mexicana de Estudios Legislativos. A.C. México, Diciembre de 2000. p. 11

⁸³ Plan Nacional de Desarrollo. Op. Cit. p. 49

al implementar programas de asistencia social para luchar contra la pobreza frente al desarrollo.

**CAPÍTULO III. EL CAMPO DE ACTUACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES NO
GUBERNAMENTALES.**

3.1 Origen de las Organizaciones No Gubernamentales

3.1.1 Origen y Concepto de la Sociedad Civil

El antecedente de la sociedad civil nos remonta hasta los antiguos griegos. Para ellos, el establecimiento de una democracia perfecta solo se lograba mediante un gobierno de los mejores, conocido como *aristol*, el cual tenía que alcanzar el equilibrio, es decir, que no degenerara en la demagogia ni en la tiranía. El gobierno como capacidad de conducir, requería alcanzar ciertas virtudes que desembocaban en un modo de vida más perfecto. De esta manera la *koinonía politiké* (la sociedad civil) en la *ágora* (plaza de intercambio comercial y espacio de discusión), constituía un espacio de poder deliberar entre los iguales por conducir los destinos de la ciudad, se discutía el destino común, además contenía todo lo mejor de la sociedad a nivel cultural, de carácter, libertad, etc. y de la cual estaban excluidos los bárbaros, esclavos, mujeres y niños.

Debido a la distinción que los griegos hacen respecto a la administración de los bienes del hogar, el *oikos*, (en donde la administración de los bienes debía realizarse de manera recta y prudente) y el Estado, que era la *polis*, (aquí correspondía lo político, lo que por esencia corresponde al hombre y que debía conducirse de manera humana) y a la importancia que le da a este último como la única sociedad donde el hombre puede alcanzar su verdadera perfección, se le concibe entonces al Estado en términos de lo que después se conceptualizaría como sociedad civil.

Con los romanos continúa la distinción entre lo doméstico y lo público, dando una mayor extensión al término, es decir, se habla del gobierno de los mejores y en un sentido jurídico-administrativo, respecto a sus *domus* (leyes y territorios conquistados). *Societas civilis*, de los romanos, es la traducción de los griegos de la *koinonía politiké* de Aristóteles. La fundación de las grandes ciudades (*civitas*) implica la distinción política de una sociedad doméstica (*oikós*) y la sociedad ciudadana (*polis, koinonía politiké*), que más tarde, según lo dice Javier Torres

Navarrete en su libro del "Concepto de sociedad civil: ¿Fata Morgana?", se traduce como *civitas cive societas civiles*, hasta llegar a la *civil society* en el siglo XVI hasta el siglo XVII.

Hacia la Edad Media, la sociedad y el Estado son una identidad y ya con el capitalismo se separa la sociedad civil del Estado político, implicando que la familia, el trabajo y la propiedad se conviertan en elementos fundamentales y exclusivos de la sociedad civil.

Nace entonces la sociedad civil con el capitalismo, con la llamada burguesía comercial e industrial, y hace referencia a esa nueva clase que se forma y que va ser la que dirija y organice ese nuevo mundo, de la cual se desprenden a su vez la liberación de la tutela directa y absoluta del poder político y religioso, lo que permitió desarrollar más oportunidades respecto a la antigua sociedad.

En la época moderna, dice Rafael Meza Iturbide, que la marca de la distinción comienza a situarse en la relación público / privado, los intereses del privado se garantizan por la cesión del derecho de su defensa a una instancia superior que asegura que dichos intereses no produzcan un estado de guerra civil, y en esta relación aparece la figura del contrato como cesión del derecho de autodefensa motivado por un cálculo racional.

La división que se da de la sociedad civil respecto al Estado es desde la perspectiva de que la sociedad civil es un conjunto de organismos considerados como vulnerables de carácter privado, mientras que el Estado representa una hegemonía de carácter público, es decir, son distintos en la medida de que dicha distinción implica la autonomía entre uno y otro; autonomía meramente relativa que se manifiesta en la existencia del Estado como producto de las contradicciones de clase que la sociedad ha sido incapaz de superar y que irónicamente el Estado tampoco a podido superarlas, pero busca aminorarlas. Se

hace entonces evidente la existencia de una clara distinción entre lo público y lo privado y por supuesto, entre los intereses privados y colectivos.

La sociedad civil, como se puede observar, surge y se desarrolla dentro de los conflictos que se dan y que el Estado no puede solucionar en áreas tales como la economía, religión, ideologías, etc.

La sociedad civil fue materia de estudio para Hegel. La sociedad civil hegeliana representa el primer momento de la formación del Estado, entendiéndolo como el Estado jurídico-administrativo, cuyo objetivo es el de regular las relaciones externas, en tanto que el Estado propiamente dicho, es decir, el ético-político, su objetivo es la realización de la adhesión íntima del ciudadano a la totalidad de la que forma parte.

Esta distinción que hace Hegel entre la sociedad civil y el Estado, representa la distinción entre Estado inferior y un Estado superior. "Mientras que el estado superior está caracterizado por la constitución y por los poderes constitucionales, como el poder monárquico, el poder legislativo y el gubernativo, el Estado inferior actúa mediante dos poderes jurídicos subordinados, que son el poder judicial y el poder administrativo. De los cuales, el primero tiene la tarea fundamentalmente negativa de dirimir los conflictos de interés y reprimir las ofensas al derecho establecido; el segundo, de proveer a la utilidad común, interviniendo en la vigilancia de las costumbres, en la distribución del trabajo, en la educación, en la ayuda de los pobres..."⁸⁴, es decir, en todas las actividades que procuren el bienestar de sus súbditos.

Para Marx, después de estudiar a Hegel, sostiene que el Estado tiene una autonomía relativa de la sociedad, y que dicha autonomía no era sino otra forma de hacer referencia a su separación, significando también el creciente poder del

⁸⁴ Bobbio Norberto. Op. Cit. pp. 53-54

Estado sobre la sociedad, el fortalecimiento del Estado que cada día comprende y asfixiaba más la vida civil.

Manifiesta Marx su convicción de que las instituciones jurídicas y políticas tienen sus raíces en las relaciones materiales de existencia, lo que Hegel nombraba "sociedad civil", lo que consecuentemente deriva en la anatomía de la sociedad dentro de una economía política. Esta convicción hace que la "sociedad civil" expresada por Marx, adquiera el significado de una "sociedad burguesa" en el sentido de una sociedad de clase, teniendo su historia en la burguesía como clase que consigue su emancipación política, liberándose del Estado absoluto y contraponiendo a ese Estado tradicional los derechos del hombre y del ciudadano que realmente fueron derechos que protegen los mismos intereses de clase.

Como se puede observar, el uso del concepto de sociedad civil, se enfoca a una esfera de relaciones sociales, en tanto que la sociedad política, se orienta a las relaciones de poder bajo el control del Estado.

Bobbio afirma que la expresión de sociedad civil fue utilizada en el siglo XIX, y que se sigue aplicando en la actualidad bajo la percepción de la contraposición entre la esfera política y la no política, es decir, "...la sociedad civil es un conjunto de relaciones no reguladas por el Estado" ⁸⁵. Bajo dicha concepción, distingue distintas acepciones de la sociedad civil: no estatal, pre-estatal y la anti-estatal o post-estatal.

Cuando habla de sociedad civil en la acepción no estatal, quiere decir que "...antes del Estado hay diversas formas de asociación que los individuos forman entre sí para satisfacer sus más diversos intereses y sobre los cuales el Estado se sobrepone para regularlas, pero sin obstaculizar su desarrollo e impedir su renovación continua..." ⁸⁶. En la segunda acepción, la pre-estatal, la sociedad civil

⁸⁵ Ibidem. pp. 39

⁸⁶ Ibidem. p. 41

se entiende como "...lugar donde se manifiestan todas las instancias de cambio de las relaciones de dominio, donde se forman los grupos que luchan por la emancipación del poder político, donde adquieren fuerza los llamados contrapoderes." ⁸⁷; finalmente, la acepción antiestatal de la sociedad civil, donde "...representa el ideal de una sociedad sin Estado destinada a surgir de la disolución del poder político." ⁸⁸

A mayor abundamiento, establece Bobbio, que estas tres acepciones asumen tres diferentes figuras: "...en la primera, la figura de la precondition del Estado, es decir, de lo que todavía no es estatal; en la segunda, de la antítesis del Estado, es decir, de lo que se presenta como alternativa frente al Estado; en la tercera, de la disolución y fin del Estado." ⁸⁹

Define entonces Bobbio a la sociedad civil como "...el conjunto de las relaciones interindividuales que están fuera o antes del Estado, y en cierta forma agota la comprensión de la esfera preestatal diferente y separada de la del Estado."

El concepto de sociedad civil en la actualidad se ha visto fortalecido por los procesos históricos sucedidos durante la segunda mitad del siglo XX, como son: la caída de los regímenes comunistas en la ex-Unión Soviética y en Europa del Este a fines de los años 80's, la guerra del pérsico, el conflicto en Chiapas, el principio de un establecimiento de moneda única en Europa llamada "euro", la crisis de los partidos políticos en las democracias modernas, el cuestionamiento público del universo de los políticos por motivos de corrupción y nepotismo, la preocupación de la sociedad internacional por la degradación del medio ambiente entre otros.

John Keane, autor contemporáneo, en su libro "Democracia y sociedad", sostiene que la sociedad civil puede ser considerada como un agregado de instituciones cuyos miembros participan en un conjunto de actividades no estatales –producción

⁸⁷ Ibidem. pp. 41-42

⁸⁸ Ibidem. p. 42

⁸⁹ Idem

económica y cultural, vida doméstica y asociaciones de ayuda mutua- y que aquí preservan y transforman su identidad ejerciendo toda clase de presiones o controles sobre las instituciones del Estado. En el mismo sentido, Carlos Pereira conceptualiza a la sociedad civil como "...el conjunto de instituciones creadas por distintos sectores sociales para organizar su participación en la vida pública. La sociedad civil son instituciones con origen en la sociedad y no en el gobierno de la misma sociedad, el objetivo de estas organizaciones es el de orientar la cosa pública y conseguir objetivos específicos, concretos o por defender derechos específicos. También reúne a instituciones creadas para la defensa de intereses particulares y específicos, como para intervenir en la conformación de la opinión pública." ⁹⁰

En México, el término de "sociedad civil" se manifestó "...como seña de identidad, parece expresar el agotamiento de la hegemonía revolucionaria y las dificultades de nuestra transición política." ⁹¹ El término de sociedad civil se utiliza de manera habitual desde hace más de una década, en los meses inmediatos al sismo de 1985, utilizando este término como recurso retórico para el reconocimiento de la movilización de la población para efectos de rescate, denunciando a la par la incompetencia, corrupción y desorientación de las autoridades.

Como se puede confirmar, el concepto de sociedad civil ha mostrado tantos significados como tantos momentos históricos se desarrollen, sin embargo, el significado preponderante ha sido la distinción entre la esfera de las relaciones sociales que no están reguladas por el Estado y que de una u otra manera, justifica una forma de organización en donde predomina la crítica y la deslegitimación del régimen.

⁹⁰ Citado por Ortega Jesús en el Coloquio. *Partidos Políticos y sociedad civil*. Versión estenográfica de la sesión matutina. Instituto Federal Electoral. México 1995. p. 30

⁹¹ Salazar Luis. "Los mitos de la sociedad civil". Semanario político del periódico el Nacional. México 24 de octubre de 1994. Nueva Época N° 3. p. 10

Ahora bien, para establecer las características de la sociedad civil, no hay que perder de vista que ésta surge y se desarrolla, como ya lo establecimos, dentro de los conflictos que el Estado no puede solucionar y que tiene la tarea de resolver.

Bajo este contexto, se puede observar que una de las principales características de la sociedad civil es que tiene que ver con fines públicos y no privados, esto es, que no se entienden por sí mismas, sino siempre actuando en beneficio de la comunidad, su comunidad.

Tienen cierta relación con el Estado, pero esto no indica que quieran obtener la dirección del Estado, esto quiere decir, que la sociedad civil mantiene su separación con el Estado, existiendo una autonomía frente las acciones y actividades del Gobierno, pero visto que las atribuciones originales del Estado, concretizadas por el Gobierno no son satisfactorias plenamente para la sociedad, la sociedad civil busca entonces incidir en el, mediante la asistencia, cambios en las áreas de las políticas, legalidad, seguridad, justicia etc., buscando dar respuesta a esas necesidades.

La sociedad civil no es solo autónoma del Estado y de la sociedad en conjunto, sino también de los partidos políticos y de los organismos de financiamiento.

Otra característica de la sociedad civil es su pluralismo, diversidad e imparcialidad. Establece Diamond Larry, que las organizaciones que emanan de la sociedad representan diversos intereses, pero en grupo, así encontramos quienes reivindican a la democracia, a la mujer, a los menores de edad, a los pobres, etc., pero no se identifican con ninguna ideología, o por lo menos no lo manifiestan abiertamente, esto con la finalidad de que la población se identifique con ellos por el objetivo que persiguen.

Una característica más de la sociedad civil, es establecida por Bobbio al decir que, "...la sociedad civil constituye el campo de las variadas formas de movilización, de

asociación y de organización de las fuerzas sociales; es decir, bajo el campo de actividades que desarrolla y lograr cumplir con sus metas, lleva a cabo actividades que desarrolla una movilización interna e invita a la participación de la población que se identifica con su causa y objetivo." ⁹²

La sociedad civil ha desarrollado una gran capacidad de gestión, ya que para el cumplimiento de sus objetivos, hace uso de los recursos obtenidos de manera local e internacional de todos los sectores de la sociedad, es decir, recibe el apoyo de distintos grupos empresariales, altruistas y algunos del sector público, sin perder de vista su autonomía.

Bajo estas condiciones, la sociedad civil, dada su importancia, se organiza y logra su reconocimiento no sólo a nivel local, sino a nivel nacional y mejor aún, a nivel internacional, conociéndose en su mayoría como Organismos No Gubernamentales.

3.1.2 Antecedentes Internacionales.

Dentro de los sucesos que marcaron la década de los cuarenta a los cincuenta, encontramos el fin de la Segunda Guerra Mundial; el logro de la independencia la India, Filipinas e Indonesia; se constituyeron Repúblicas Populares en Corea del Norte, China y Checoslovaquia; la Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se pronunciaba contra el gobierno español; asesinaban a Trotski y a Gandhi; estallaba la primera bomba atómica, etc., todos estos acontecimientos históricos así como el fin de la guerra fría y la caída del muro Berlín, ocurridos durante el siglo XX, significaron un cisma dentro de los valores de la sociedad en general, de la humanidad.

⁹² Cfr. Bobbio Norberto. p. 43

Bajo estos acontecimientos, aparece la doctrina de los Derechos Humanos, bajo una filosofía de “no-violencia” y “Paz”, que siglos antes hacía mención Emmanuel Kant, en su libro “La Paz perpetua”⁹³:

“... la paz no puede asentarse y afirmarse como no sea mediante un pacto entre los pueblos. Tiene, pues, que establecerse una federación de tipo especial, que podría llamarse federación de paz –*foedus pacificus*–, la cual se distinguiría del tratado de paz en que éste acaba con una guerra y aquella pone término a toda guerra. Esta federación no se propone recabar ningún poder del Estado, sino simplemente mantener y asegurar la libertad de un Estado en sí mismo, y también la de los demás Estados federados, sin que éstos hayan de someterse por ello –como los individuos en el estado de naturaleza— a leyes políticas y a una coacción legal. (1983)”

A esta doctrina se sumó otra que provenía de la India con Monadas Karamchad Gandhi, quien decía:

“La no-violencia es la fuerza más grande que la humanidad tiene a su disposición. Es más poderosa que el arma más destructiva inventada por el hombre. La destrucción no corresponde ni mucho menos a la ley de los hombres. Vivir libre es estar dispuesto a morir, si es preciso, a manos del prójimo, pero nunca a darle la muerte. Sea cual fuere el motivo, todo homicidio y todo atentado contra la persona es un crimen contra la humanidad. (1988)”⁹⁴

Todos estos acontecimientos y la expresión de la humanidad de la necesidad del reconocimiento del hombre por el hombre dieron el principal cimiento para la creación de la Asamblea General de la ONU, que vino a constituirse en un espacio

⁹³ Kant Emmanuel. *La Paz Perpetua*. Editorial Porrúa. 8ª Edición. Colección Sepan Cuantos. Núm. 242. México, 1995. p. 56

⁹⁴ Mahatma Gandhi. *Un encuentro con Mahatma Gandhi. La no violencia* Editorial Lumen. Argentina 1995. p.34

donde podían deliberar pueblos y gobiernos, para encontrarse en las diferencias pero también en sus afinidades, del cual resultó la Declaración Universal de Derechos Humanos, acordada el 10 de Diciembre de 1948, cuya base es reconocer la libertad, justicia y la paz en el mundo, promoviendo las relaciones amistosas entre las naciones para el justo respeto de los derechos del hombre como un ente mundial.

En esta declaración se dio pie a las nuevas agrupaciones sociales que resultaron ser más provechosas para el mismo pueblo que para los propios Estados entre las que nos interesan, por supuesto, a las Organizaciones No Gubernamentales, quienes adquirieron en 1945 su carta de ciudadanía, es decir, fueron reconocidas legalmente como existentes por una instancia internacional.

En la Carta de las Naciones Unidas, Capítulo X, artículo 71, se estipula que:

“El Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con Organizaciones No Gubernamentales que se ocupen en asuntos de la competencia del Consejo.”⁹⁵

Los países capitalistas y del tercer mundo o en vías de desarrollo, el modelo de un Estado benefactor o bien, proteccionista, es agotado y entra al relevo un modelo neoliberal, donde el Estado debe reducirse para que sea el mercado el que se autorregule.

“El Estado benefactor se ha caracterizado por una política y una ética en la búsqueda del mayor bienestar posible para los individuos; hay teóricos que indican que el Estado benefactor entro en crisis por diversos factores, ya que ocasionó

⁹⁵ www.onu.gob.mx Organización de las Naciones Unidas en Carta de las Naciones Unidas.

una excesiva intervención en las estructuras del Estado y la economía en todos los aspectos de la vida de los individuos.”⁹⁶

Estos son los antecedentes principales de las Organizaciones No Gubernamentales, sin embargo, la historia continúa y estas organizaciones se van transformando, desarrollando y reforzando conforme transcurren diversos acontecimientos.

Otros fenómenos ocurridos, pasados ya un poco más de medio siglo XX, como la necesidad de un mayor índice de ingresos y educación en la población de los países capitalistas, la caída de los regímenes socialistas de Europa del este y la Unión Soviética y que recientemente Europa comienza una nueva historia, reencontrándose así misma, con su unidad cultural, económica y sus diversidades nacionales, esto, con la puesta en marcha de una misma unidad monetaria dentro de la región, el Euro, fue dando como consecuencia que surgiera y que actualmente se reforzara, el fenómeno de asociacismo, en donde el hombre defiende sus derechos humanos, políticos y sociales. Por encima de la protección del Estado y sus instituciones, el hombre comienza a desafiar y propone la discusión sobre su futuro.

En los países capitalistas, principalmente en Europa y América del Norte, comienza a gestarse, durante los años sesenta y principios del setenta, la preocupación por las personas con grandes desventajas económicas, la intransigencia en la violación de los derechos humanos, políticos, civiles, y la gravedad del deterioro del ambiente dentro de su país y fuera de él, dando lugar a la formación de diversas organizaciones para su protección, tales como el Partido Verde en Alemania, Greenpeace, ambos para la protección ambiental y en el tópico de los derechos humanos está, por ejemplo Amnistía Internacional, que vela por un trato digno de todos los seres humanos del mundo, The Human Rights

⁹⁶ Cit. Meezs Odgers Jessica Ma. *Origen y Funciones de las Organizaciones No Gubernamentales en México, el caso específico de Alianza Cívica*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. México 2000. p. 39

Watch, entre otras. Estas organizaciones toman tal importancia en los países que un gobierno puede tomar acciones contra otro por la sola violación a los derechos humanos, de tal manera que produce un bloqueo comercial o la ruptura diplomática con ese otro gobierno.

De acuerdo a un artículo titulado "El año de las Organizaciones No Gubernamentales", publicado por el diario "La Jornada", el 24 de septiembre de 1994, los antecedentes de estas organizaciones son ⁹⁷:

- a) El impulso del movimiento por los derechos humanos es un buen ejemplo de la manera en que se han desarrollado estos organismos. Según Laurie Wiseberg, de la Organización No Gubernamental "Human Rights Internet", esa organización surgió después de la Segunda Guerra Mundial y cobró impulso en los años setenta.
- b) Sin embargo, mucho antes existieron organizaciones precursoras. Entre ellas la Sociedad Antiesclavitud por los Derechos Humanos (Anti-Slavery Society for Human Rights, formada en Londres en 1838), el Comité Internacional de la Cruz Roja (Suiza, 1863) y la Liga Francesa para los Derechos Humanos, creada en 1898 ...
- c) A fines de los años setenta la ONU no había emprendido ninguna misión supervisora de los derechos humanos: apenas en 1976 se crearon mecanismos para que los países signatarios de las cartas sobre garantías individuales presentaran informes periódicos en los que acreditaran su cumplimiento con ellas.
- d) En los setenta, varios acontecimientos ayudaron a colocar la lucha por los derechos humanos en la conciencia internacional, incluyendo los

⁹⁷ Cit. Ríos Noguera José Oswaldo. *El papel de las Organizaciones No Gubernamentales y su perspectiva hacia el año 2000*. Facultad de Ciencia Políticas y Sociales. UNAM. México 1999. pp. 78-79

esfuerzos de las Organizaciones No Gubernamentales. Por ejemplo – según argumenta Wiseberg-, el golpe del 11 de septiembre de 1973 que derrocó al presidente chileno Salvador Allende, condujo a una intensa movilización en torno al tema de la Justicia Social en América Latina y a una demanda de una dimensión de los derechos humanos en la política exterior de Estados Unidos.

- e) En Europa y en los países latinoamericanos que dieron asilo a los refugiados de las dictaduras militares del Cono Sur, la interacción entre los exiliados y la sociedad local contribuyó a la formación de numerosas Organizaciones No Gubernamentales.
- f) Factores que contribuyeron a la internacionalización, legitimación y consolidación del movimiento social por los derechos humanos fueron la firma de acuerdo de Helsinki, en 1975, y el premio Nóbel de la Paz que recibió Amnistía Internacional en 1977.

En la misma década de los setenta, otro movimiento relevante que sirve de antecedente fue el movimiento feminista, que polemizó al cuestionarse sobre la desigualdad de las mujeres ante los hombres en una sociedad capitalista, dando a su vez origen a todo un movimiento legal, discutiendo acerca de las preferencias sexuales , homosexuales, lesbianas y por supuesto, sus derechos.

En Europa Central del Este, a raíz de la caída del comunismo, se dieron las condiciones para la reaparición de todo un espectro de organizaciones, grupos y movimientos de voluntarios en la vida pública. En este contexto, señala Ewa Les ("El sector voluntario de Europa Central del Este después del comunismo: de pequeños círculos de libertad a la sociedad civil") que "...el sector voluntario varía significativamente de un país a otro en términos de su alcance, tipos de instituciones y misión. Tras casi medio siglo de unidad forzada, los países de Europa Central y del este están en proceso de diversificación, en donde las

organizaciones voluntarias han ganado cierta condición legal y tributaria, el sector no gubernamental transita por un proceso de crecimiento muy dinámico pese a las diferencias políticas, económicas y sociales. Las organizaciones voluntarias en la región están en un proceso de transición incitado por el cambio del socialismo al capitalismo tratando de hacer lugar en el nuevo orden institucional.”⁹⁸

Alain Anciaux, señala que en Europa Occidental, “...hay numerosos organismos de auto ayuda, organizaciones de asistencia mutua y solidaridad, asociaciones cívicas, cooperativas, iniciativas voluntarias, fondos para obras de caridad, fundaciones filantrópicas y otras agrupaciones en diversos aspectos de la vida europea y que ejercen cierta influencia sobre ella”,⁹⁹ verbigracia en “Alemania existen 8,000,000 de organizaciones sin fines de lucro; en Francia unas 600,000; en Inglaterra hay 300,000 instituciones de caridad y fondos para obras de caridad; en Italia hay 200,000 organizaciones sin fines de lucro; en España hay 60,000; en Portugal hay 30,000; en Bélgica y en los Países Bajos hay 100,000 y en Luxemburgo 3,000. Este sector en su mayoría son grupos con status legal tales como asociaciones y cooperativas.”¹⁰⁰

Como se puede observar, es en los países capitalistas de Europa y América del Norte donde empiezan a gestarse los movimientos llamados del tercer sector o de la sociedad civil, todos estos, con la finalidad de defender su posición sobre cualquier asunto que afecte el bienestar humano.

3.1.3 Antecedentes en América Latina

En esta región, los años cincuenta son el antecedente de las Organizaciones No Gubernamentales, es una época en la que se apoyan las ideologías del desarrollo, promovidas por América Latina. Específicamente, Argentina, Brasil y

⁹⁸ Cit. Darcy de Oliveira Miguel (Coord.). *Ciudadanos en construcción de una sociedad civil mundial*. México. pp. 350-351

⁹⁹ Cit. Tapia Nava Erika. *Participación de las Organizaciones No Gubernamentales en la transición a la democracia*. Facultad de Derecho. UNAM. México 1998. p. 137

¹⁰⁰ Idem

México se constituían como Países que habían experimentado todo un proceso de sustitución de importaciones, dando el paso al desarrollo de una industria pesada, es decir, a comenzar a ser países industrializados, sin embargo, la dependencia estructural hacia la economía agraria y este nuevo proceso, afectan seriamente la internacionalización del capital, a través de las compañías multinacionales y, después por el sistema financiero internacional.

Dado dichos acontecimientos, las Organizaciones No Gubernamentales, comienzan a establecerse en formas de cooperación dirigidas a la ayuda e industrialización, promoviendo acciones siempre basadas en la idea de fomentar el desarrollo. Bajo este contexto, se forma y se extiende la idea de "la ayuda" como una forma de superar el atraso económico frente a los países altamente industrializados.

Ya hacia los inicios de los años sesenta, el marco ideológico bajo el que se orientaban y desarrollaban las Organizaciones No Gubernamentales, fue precisamente dirigido a la crítica, al desbordado desarrollo o "desarrollismo" que surgían de las fuerzas de oposición en América Latina, cuyos efectos fueron más que evidentes, pues ese desmedido afán de "crecimiento" y de industrialización para un "reconocimiento" ante los países industrializados, reflejaban solo pobreza, marginación social y dependencia económica.

Este fue el periodo de crisis políticas y económicas que dieron origen a los regímenes autoritarios en América Latina.

Es en esta década, que América Latina se encontraba dominada por regímenes autoritarios y "...en países como Brasil, Argentina, Uruguay, Chile, Perú y Bolivia, los militares dominaban el sistema político, en tanto que América Central cruzaba por una serie de confrontaciones debido a la guerra fría; junto con los movimientos

guerrilleros de Colombia y Venezuela, vino a ser una región en su mayoría tomada por las armas."¹⁰¹

En este contexto, Rubém César Fernández señala que, "...se paralizaron los mecanismos de comunicación civil con los partidos políticos, los medios de comunicación y los grupos de oposición recurrieron en muchas ocasiones a la lucha armada experimentando una serie de derrotas a la participación ciudadana."¹⁰²

Es así que, los movimientos sociales toman un nuevo giro, caracterizados por diversos problemas tales como: el de la tenencia de la tierra, toma de propiedades rurales y urbanas, seguridad pública, transporte, recolección de basura, vivienda, escuelas, agua potable, así como problemas de prostitución, racismo, y la aparición de nuevos grupos en defensa de sus derechos sexuales, entre otros, es decir, los movimientos sociales se comienzan a internar más en el problema, buscando una identificación, lo que les da un acceso al espacio de las políticas públicas, es decir, logran despertar interés en las autoridades, ya no como simples manifestaciones o alborotos a los que se les tenía que reprimir con el uso de la fuerza, sino como un fenómeno digno de estudio, movimientos "populares", dignos de un cierto lugar preferente. De esta manera, al margen de un contexto del espíritu crítico, aparecieron y crecieron las Organizaciones No Gubernamentales, las cuales redefinieron su papel y crearon nuevas formas de intervención social.

Las Organizaciones No Gubernamentales se desarrollan entonces, en América Latina, durante esta década de autoritarismo político, convirtiéndose principalmente en medio de resistencia y sobre todo de denuncia, logrando a su vez su inserción en la sociedad civil, haciendo suyos los problemas sociales denunciados y formando a su vez iniciativas sociales vinculadas con los sectores

¹⁰¹ Ibidem. p.139

¹⁰² Ibidem. p.140

populares, bajo el cuerpo político de la sociedad civil, que demandaba autonomía frente al Estado.

En palabras de Leilah Landim, "...este fue un periodo de trabajo a pequeña escala, que abarcó diminutos proyectos de ayuda a los pobres. Fue en esa etapa en que se abandonó la perspectiva de asistencialismo en pro de la participación. La categoría de desarrollo fue redefinida por necesidad y se identificó una vez más con la transformación social estructural y con la búsqueda de los derechos civiles."¹⁰³

Es importante resaltar que las Organizaciones No Gubernamentales, se convierten entonces en un gran fenómeno masivo en América Latina a partir de los años setenta. Señala Rubém César Fernández en su estudio sobre el Tercer Sector en América Latina, que "...alrededor de un 68% de ellas apareció con posterioridad a 1975, el 17% se remonta a los años cincuenta, y el 15% restante se distribuye en forma irregular entre las décadas anteriores."¹⁰⁴

3.1.4 La evolución de los Organismos No Gubernamentales en México.

En el año de 1951, bajo el Gobierno del Presidente Miguel Alemán, se crea oficialmente una de las primeras Organizaciones No Gubernamentales, por Benjamín Laureano Luna, llamada el Frente Mexicano Pro Derechos Humanos, quien se encargo de recoger las quejas formuladas por la población de la violación a los Derechos Humanos para ser planteadas ante el gobierno.

En los años sesenta se da un gran movimiento social que hasta el día de hoy es causa de polémica, el movimiento estudiantil de 1968, considerado como una expresión de movimiento popular. "Sus repercusiones modificaron legislaciones referidas a los ámbitos de los derechos civiles, cancelando el delito de disolución

¹⁰³ Cit. Meezs Odgers Jessica Ma. Op. Cit. p. 43

¹⁰⁴ Cit. Tapia Nava Erika. Op. Cit. p. 144

social. Un poco más a largo plazo se dieron logros considerables, a través de la presión de los sindicatos, como fueron la reducción de la semana laboral y la cobertura de la seguridad social y vivienda. También hubo avances políticos que se dieron a largo plazo, como la reforma política, resultado del desarrollo de movimientos sociales y de grupos guerrilleros, a principios de los setenta, alimentados por estudiantes." ¹⁰⁵

Se entiende entonces, que con los movimientos estudiantiles y juveniles que cuestionaron en 1968 los modelos institucionales, interpelando radicalmente el autoritarismo y la falta de libertades democráticas, aún tras su "derrota física", lograron despertar la mayor conciencia de la sociedad, dando surgimiento a nuevos movimientos y organizaciones sociales que pretenden modificar las antiguas prácticas sociales y sobre todo las políticas, verbigracia el movimiento feminista, el de indígenas y campesinos, homosexuales y lésbicos, sindicales, de educación popular, etc., dando origen a las organizaciones de promoción social.

A principios de los años ochentas, el Estado Benefactor comienza a tener una crisis de legitimidad derivada, entre otras causas, de un agotamiento de la capacidad para hacer funcionar a la administración pública. La crisis económica de 1982 y las políticas de ajuste estructural implementadas desde el sexenio de Miguel de la Madrid, se tradujeron en una fuerte reducción del gasto público que afecto dramáticamente a la política social.

A principios de 1985, militantes sociales consideraban que la situación por la que atravesaba el País, era caracterizada por la mayor dependencia económica que se tenía del extranjero, lo que consecuentemente provocaba la negación de los derechos a la educación, al trabajo, a la salud, a la vivienda, etc, a todos aquellos derechos primordiales para la población, por lo que se constituye una organización de Derechos Humanos llamada Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos

¹⁰⁵ Tamayo Sergio. *La participación ciudadana: un proceso*. Revista Mexicana de Sociología. Año LIX/Núm 4. México 1997. p. 160

Humanos (LIMEDDH) y que se extiende como una red de Organismos No Gubernamentales, es una organización afín a la Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH), Organización No Gubernamental reconocida por la ONU.

El partido oficial (hasta el pasado 4 de julio de 2000) el Partido Revolucionario Institucional (PRI), sufrió una fuerte crisis debido a la poca credibilidad que comenzaba a tener y que peor aún tenía mayor desbalance y confirmación de su dudosa credibilidad por parte del gobernado, surgiendo del interior del partido Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y Porfirio Muñoz Ledo, quienes vendrían a fundar posteriormente un nuevo partido de oposición, el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Estos dos personajes públicos-políticos, vinieron a constituirse como la solución a los problemas que se engendraban dentro de una sociedad altamente marginada, pues estratégicamente se constituyeron, como un partido que era el medio idóneo para canalizar el descontento general de una gran parte de la población, es decir, es el partido representante y defensor de campesinos, obreros y clases medias.

El terremoto de 1985, trágico suceso para la población en general, vino a confirmar que "...el Estado Mexicano cuenta con una gran incapacidad de respuesta ante desastres naturales que afectan la sociedad, y al mismo tiempo, la potencialidad de organización de la sociedad mexicana." ¹⁰⁶ De esta manera, y frente a dicha situación, hay una gran promoción de la organización ciudadana en respuesta a la ineficiencia gubernamental de responder a situaciones de tal emergencia.

Pero los años ochenta apenas comenzaban cargando una década de crisis económica que evidenciaba la insuficiencia de un mal estilo de crecimiento y las

¹⁰⁶ Cartagena Hernández Severino. *Desafíos al Estado Nación y Cambio Político en México. El caso de las nuevas perspectivas sociales en torno a la Seguridad Nacional*. Centro de Estudios Superiores Navales. México 1997. p. 12

formas de intervención del Estado, pues solo ...“la disponibilidad de crecientes volúmenes de los recursos externos y la elevación de los precios internacionales de las principales materias primas de exportación, permitieron sostener el intervencionismo”¹⁰⁷ y así, con tales antecedentes, el sistema político mexicano enfrentaba entonces una de sus más serias crisis en setenta años.

Ante la designación de Carlos Salinas de Gortari en 1987 como candidato presidencial por parte del PRI, se hace más latente la fracción disidente de este partido, a través de un frente político de izquierda, constituyéndose una coalición de los partidos de oposición llamada Frente Democrático Nacional (FDN), otorgando su total apoyo a Cuahutemoc Cárdenas como candidato presidencial opositor. Las elecciones presidenciales de 1988 se dieron entonces, en un ambiente conflictivo, tanto económica como políticamente, pero de amplia participación.

Poco después de las elecciones de 1988, los resultados de las elecciones federales colocaron en entredicho al sistema político mexicano, pues a pesar de las serias sospechas de fraude electoral fue designado como presidente Carlos Salinas de Gortari, logrando que la aparición de nuevos grupos sociales que sin pertenecer a ningún partido político u organización, se unieran en mítines y marchas contra el fraude electoral.

En este contexto “La exigencia de más democracia fue el común denominador en todas las esferas del país, por lo que la lucha por los derechos sociales adquirieron una verdadera connotación política. La franca disputa contra el Estado por demandas materiales, vivienda, salud, educación y trabajo, representaba un problema, ya que los ciudadanos tenían que romper, primero, con el corporativismo de los liderazgos tradicionales relacionados al PRI y al gobierno. Aún antes, con los temblores de 1985, las organizaciones sociales empezaron a jugar un papel más activo; entonces descubrieron su fuerza y sus ventajas

¹⁰⁷ Ríos Noguera José Oswaldo. Op. Cit. p. 81

organizacionales; se formo conciencia de la existencia de organizaciones similares en el contexto nacional e internacional, y empezaron a poner atención en el potencial político, en términos de participación ciudadana que podían desarrollar.”¹⁰⁸

Ante tales conflictos y la escasez de recursos, era urgente crear mecanismos alternos de financiamiento y gasto que hicieran posible canalizar mayores recursos a la atención de las necesidades primordiales de la población, dando como resultado el diseño de una vía alternativa para darle un manejo distinto y directo, pero más eficaz al gasto social, dando entonces promoción a la participación social u organizada que diera mayor sentido de equidad, eficacia y transparencia al gasto: el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

El PRONASOL, se constituye como un instrumento relativo de política pública encargado de transformar el ejercicio del gasto público tanto en lo operativo como en lo técnico y por supuesto en lo social y en lo político.

Las Organizaciones Gubernamentales, proveedoras de servicios, empiezan a tener un papel más activo, pues el PRONASOL, para algunos, ayudó a la formación de mayores organizaciones sociales, mientras que para otros, lo que se hizo fue restarle importancia a las organizaciones de ciudadanos, ya que no recibían la ayuda que el gobierno otorgaba, sino era a través de los mecanismos determinados por el propio PRONASOL, tal como lo señala Armando Sánchez Albarran en su libro (Cultura política y política social: El PRONASOL en la sierra norte de Puebla) que:

“...El Pronasol no soluciona los problemas estructurales de pobreza y desigualdad, ya que las acciones tienen un carácter temporal y discrecional. Se trata de un programa federal que no supera la centralización, pues oscurece el papel de los gobiernos locales, de los partidos políticos de

¹⁰⁸ Meezs Odgers Jessica Ma. Op. Cit. p. 46

oposición, de los presidentes municipales, y de grupos de base de organizaciones oficiales y semioficiales en el campo (CNC, CCI, etc.). El Pronasol es neopopulista, puesto que se transforma en un programa que pretende recuperar la legitimidad y la gobernabilidad perdida al aplicar las políticas neoliberales. Para los beneficiados, el programa es una forma más de dominación, aunque ya no sean controlados mediante las formas tradicionales de cooptación política del tipo semicorporativo (gobierno-PRI-CNC), sino de forma que les permite cierta libertad de organización de la sociedad civil y, en este sentido, puede ser un aspecto que podrían potenciar los actores sociales en el campo."¹⁰⁹

Las demandas sociales ya no solo podían ser simples peticiones, tenía que darse una respuesta que iniciaba con la participación en los órganos de planeación de las políticas sociales, por lo que PRONASOL o más conocido como "solidaridad", se convirtió en el programa que daba un avance gradual, siendo una aparato más institucional y por supuesto, burocrático.

Ya en la década de los años noventa, las Organizaciones No Gubernamentales son realmente grandes y reconocidos protagonistas para contribuir en la transición democrática, en la búsqueda de alternativas económicas, políticas y sociales para el logro del bienestar de la población, teniendo un gran impacto social, en la toma de decisiones y aplicación sobre las políticas sociales.

Dada la proliferación de las Organizaciones No Gubernamentales, en 1990 un equipo de investigadores funda en la Ciudad de México el Foro de Apoyo Mutuo (FAM), cuya prospectiva, en foro de trabajo, es la gestión de proyectos e interrelación de actividades en las que el trabajo de investigación participativa vincula Organizaciones No Gubernamentales para su fortalecimiento mediante la colaboración recíproca en sus ámbitos de incidencia, es decir, busca fomentar la investigación conjunta de Organizaciones No Gubernamentales.

¹⁰⁹ Ibidem. p. 48

Es a partir del 1º de Enero de 1994 cuando en México, tras el estallido del conflicto en Chiapas, resulta muy común leer en los diarios artículos dedicados a este problema y hacer notar la participación de la sociedad civil y de las Organizaciones No Gubernamentales en dicho conflicto.

Las Organizaciones No Gubernamentales han jugado, desde hace ya siete años un papel muy destacado en las negociaciones por la paz en Chiapas, pues el mismo Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), así como también más adelante, el Ejército Popular Revolucionario (EPR) de Guerrero y el Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI) en Oaxaca, han solicitado la intervención de estos organismos para el "aseguramiento" de una solución pacífica en las entidades y de manera general para que sean medios de denuncia de la injusticia social, económica y política de que son objeto los indígenas de las distintas comunidades de esos Estados, pues se afirma que la violación de los derechos humanos es persistente.

Para Miguel Concha Malo, algunas de las causas que motivaron el surgimiento y crecimiento de las Organizaciones No Gubernamentales en México son¹¹⁰ :

De tipo endógeno:

1. La insuficiencia y la crisis del Estado de derecho frente a la realidad social y política del país.
2. La insuficiente y crisis de la democracia representativa frente a las políticas gubernamentales y la acción de los partidos.

¹¹⁰ Ríos Noguera José Oswaldo. Op. Cit. p. 93-94

3. Las dificultades para la consolidación del disfrute pleno y generalizado de todos los derechos humanos como resultado de la estructura social y económica que es excluyente para amplios sectores sociales
4. El enfrentamiento de intereses polarizados y la violencia institucionalizada.
5. La represión en contra de los movimientos sociales.
6. La sistemática violación de los derechos humanos.
7. El crecimiento de conciencia, de la dignidad de las personas y sus derechos.

De tipo exógeno tenemos:

1. La creciente difusión y desarrollo de los diversos derechos humanos, que se constituyeron en el gran tema universal de la segunda mitad del siglo XX.
2. Algunos hechos políticos trascendentales que ocurrieron en países o regiones y que ejercieron una considerable influencia en la consolidación de la ideología de los derechos humanos al interior de las naciones.
3. El creciente desarrollo de las comunicaciones.
4. El creciente papel que tiene la opinión pública en las relaciones interestatales e institucionales.
5. Aparición de nuevos actores en el campo de los derechos humanos a nivel internacional.

La importancia de la sociedad civil organizada, traducida como Organizaciones No Gubernamentales, ha tenido tal participación en la solución de problemas sociales que el mismo Gobierno del Distrito Federal reconoció la importancia de los Organismos Civiles en el desarrollo social y el proceso de transición a la democracia.

En tal sentido las incluye en el Programa de Desarrollo 1998-2000, en el cual se establece como sustento de la nueva relación gobierno-ciudadanía, la cooperación y la participación de los ciudadanos en el diseño y la toma de decisiones en torno a distintos procesos, abriendo entonces una nueva oportunidad de dialogo con los organismos civiles y el gobierno, con el fin de poder incorporar las políticas públicas y programas públicos a la sociedad civil organizada.

En este marco, se crea en abril de 1998 la Coordinación de Enlace y Fortalecimiento de la Sociedad Civil de la Secretaría de Gobierno, con el entonces Jefe de Gobierno, Cuauhtémoc Cárdenas, quien después en tan solo siete meses, en noviembre, inauguró la "Primera Feria de Organismos Civiles de la Ciudad de México", donde se "contó con la participación de 138 organizaciones y un flujo continuo de 3 mil personas durante los dos días de la Feria."¹¹¹

Para el 17 de Junio de 1999, el Gobierno del Distrito Federal y la "Plataforma de Organismos Civiles de la Ciudad de México"¹¹², celebran el Primer Foro de Corresponsabilidad, en el cual se analizan y se debaten propuestas para lograr una Ciudad productiva, incluyente, habitable y democrática, señalando el entonces Jefe de Gobierno:

¹¹¹ <http://www.gdf.gob.mx> *Primera Feria de Organismos Civiles de la Ciudad de México*. Gobierno del Distrito Federal.

¹¹² Red a través de la cual se cualifica y potencia los proyectos e iniciativas de organismos civiles. Se encuentra integrada por organizaciones y redes especializadas en áreas del desarrollo social y la participación ciudadana. Los organismos civiles que la integran han establecido, desde el primer año del Gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas, una relación a nivel central con distintas Secretarías y paralelamente con las delegaciones para la concentración de diversos proyectos que resulten en beneficio para la población.

“Juntos, sociedad civil y gobierno podemos enfrentar el gran reto de transformar la Ciudad, revertir sus problemas y recuperar su profunda riqueza. La acción corresponsable de los ciudadanos y sus organizaciones con el Gobierno es el mejor patrimonio que podemos construir para el futuro de la Ciudad.”¹¹³

Todos estos sucesos históricos que se traducen en factores de gran trascendencia social y política, nos permiten entender, explicar y justificar, el surgimiento y evolución de las Organizaciones No Gubernamentales, cuya proliferación y desarrollo han sido originadas principalmente por una insuficiente acción del gobierno para resolver las diversas necesidades y problemas que enfrentan la población.

En síntesis, las Organizaciones No Gubernamentales, desempeñan un papel fundamental en la sociedad, pues son actores que aparecen como pequeños grupos cuyas condiciones son dirigidas, en primera instancia, a ser un mediador entre la sociedad y el Gobierno, toda vez que su acción se basa en referentes éticos para el bien común.

3.2 Clasificación de las Organizaciones No Gubernamentales

3.2.1 Definición de los Organización No Gubernamentales

En México, según lo hemos definido con anterioridad, la sociedad civil se expresa actualmente a través de lo que conocemos como Organizaciones No Gubernamentales, es decir, se traducen en una organización y/o institución de la sociedad civil, no vinculada al poder público.

El concepto de Organización No Gubernamental nace en la ONU, en los años de posguerra, utilizado para catalogar a un grupo especial de participantes que no

¹¹³ <http://www.gdf.gob.mx> Primer Foro de Corresponsabilidad Gobierno del Distrito Federal Plataforma de Organismos Civiles de la Ciudad de México. Declaración de Corresponsabilidad. Gobierno del Distrito Federal. México Junio de 1999

tenían representación oficial de sus países de origen pero que participaban en algún organismo de ese espacio de concertación internacional. "El término de Organización No Gubernamental, facilitó la ubicación de un amplio espectro de participantes, en ésta denominación entraban todos los que no eran representantes del gobierno y en este sentido, podemos decir que el término de ONG emergió de la cooperación para el desarrollo en las últimas décadas entre Europa Occidental y los países del Tercer Mundo."¹¹⁴

Las Organizaciones No Gubernamentales son entonces definidas por la ONU como "Personas jurídicas de carácter privado, sin ánimo de lucro y con objetivos de beneficio social hacia la comunidad en general que no tengan por objetivos reivindicaciones gremiales, o de grupo, y que se encuentran adscritas o vinculadas al sector público."¹¹⁵

Para el Banco Mundial, las Organizaciones No Gubernamentales "Son grupos e instituciones que son totalmente, o en gran medida, independientes de los gobiernos y se caracterizan principalmente por sus objetivos humanitarios y de cooperación, más que comerciales."¹¹⁶ Asimismo, define a las Organizaciones No Gubernamentales como "Organizaciones privadas que realizan actividades para aliviar el sufrimiento, promover los intereses de los pobres, proteger el ambiente, proveer servicios sociales básicos o llevar a cabo tareas de desarrollo comunitario".¹¹⁷

Es importante hacer notar que debido a la gran proliferación de estas organizaciones, el mismo Banco Mundial advierte que los principios de altruismo y su labor voluntario son características clave para su definición.

¹¹⁴ Tapia Nava Erika. Op. Cit. p. 128

¹¹⁵ Hernández Navarro Luis. *Notas sobre las ONG's, la democracia y el desarrollo*. El Cotidiano, Núm. 71. México 1995. p. 87

¹¹⁶ Torres Blanca en *Organizaciones Civiles y Políticas Publicas en México y Centroamérica*. Méndez Jose Luis (Coord.). Editorial Porrúa. México 1998. p. 37

¹¹⁷ Idem

Debido al gran desarrollo que han tenido estas organizaciones y a la variedad de problemas que tratan, hoy en día resulta difícil lograr unificar un concepto pues los que se suelen dar son en su mayoría en función a la naturaleza de la organización de que se trate y peor aún, estos organismos han tomado distintas connotaciones para su designación, verbigracia: "el tercer sector", "el sector benefactor", "el sector no lucrativo", "el sector voluntario", "organizaciones civiles", "asociaciones civiles", "centros de promoción popular" entre otras, llegando a crear a primera vista una confusión al respecto. Sin embargo todos estos términos, no son más que simples calificativos que denotan las características principales de una Organización No Gubernamental, sea cual sea su objetivo, llámese Amnistía Internacional, Pro Derechos Humanos, Alianza Cívica, entre otros, por lo que para tratar de establecer un concepto, revisaremos opiniones de distintos escritores, académicos y dirigentes de algunas de ellas.

El académico Luis Hernández Navarro, manifiesta que a partir de 1990 se establece un proceso de construcción de redes ciudadanas, básicamente en cuatro ámbitos: la cuestión ciudadana y la democracia; la cuestión del medio ambiente; el comercio justo en el marco del tratado de libre comercio y los derechos humanos. Asimismo, señala que en el centro de estas redes encontramos una definición de organizaciones no gubernamentales como: "...vehículos de acción ciudadana en la defensa y aplicación de sus derechos."¹¹⁸

Para el Consejero de la Comisión de Derechos Humanos del D.F. e integrante del Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Victoria A.C.", Miguel Concha Malo, definir a las Organizaciones No Gubernamentales, resulta un tanto complicado, pues se tendría que analizar su composición y sus objetivos, considerando la amplia variedad de estas organizaciones y así el las define como: "...agrupaciones no lucrativas más o menos pequeñas integradas por personas que idealmente deben ser completas independientes de las instituciones-

¹¹⁸ Hernández Navarro Luis. *Organizaciones No Gubernamentales y Democracia Emergente*. Diario La Jornada. México 15 de Marzo de 1994. p. 23

gubernamentales o partidarias que por lo general se reúnen en una primera instancia, para impulsar acciones de defensa de sus intereses inmediatos, de denuncia de las agresiones de que son objeto, de promoción de sus ideas, de promoción y defensa de sus propios derechos, de los indígenas, y de educación popular.”¹¹⁹

Raúl Trejo, Director General del semanario *Etcétera* e Investigador de la UNAM, establece que a las Organizaciones No Gubernamentales hay que entenderlas como las organizaciones que surgen fuera del ámbito del Estado y que “...son una demostración vital de la pluralidad y de la posibilidad de crecer de la sociedad mexicana; también son demostración muy patética de las limitaciones e insuficiencias de los partidos políticos y del entramado para la representación política que existe en nuestro país. Son en fin, muestra de los claroscuros de la vida política mexicana y también espejo de ella: tan complejas, tan diversas, tan contradictorias, tan diferentes entre si como los actores de la política mexicana.”¹²⁰

Sergio Aguayo, dirigente de Alianza Cívica, define a las Organizaciones No Gubernamentales como “...organizaciones laicas o religiosas, nacionales o internacionales, que surgen de diferentes clases sociales, con objetivos muy precisos, y que se distinguen por su deseo de mantener una línea de acción autónoma frente a gobiernos y partidos políticos y por contar con la confianza de la población que atienden.”¹²¹

Para el Coordinador de Asesores del Director General del Instituto Federal Electoral (IFE), las Organizaciones No Gubernamentales, desde el punto de vista político, como grupos de presión “...son organizaciones de ciudadanos que representan lo que se ha dado en llamar la sociedad civil.”¹²²

¹¹⁹ *Organizaciones No Gubernamentales*. Revista Tiempo. Núm. 2653. México Agosto 1994. p. 15

¹²⁰ *Idem*.

¹²¹ Aguayo Quezada Sergio. *Del Anonimato al protagonismo: Los organismos no gubernamentales y el éxodo centroamericano*. El COLMEX. México 1992. p. 325

Lester Salomón, define a estas organizaciones como una "...organización privada de interés público —que persigue objetivos públicos fuera del aparato formal del Estado—, que es normalmente voluntaria y que no tiene como fin, al menos principal, el lucro."¹²³

Como se puede observar, las definiciones antes citadas, más que aportar una definición de los Organismos No Gubernamentales, establecen una justificación en función de su naturaleza y en su caso de su objetivo, sin embargo, a pesar de ser distintas unas de las otras, aportan elementos comunes (la participación ciudadana, defensa y aplicación de los derechos, la autonomía o independencia gubernamental, la participación social, etc.), que tienen que ver más con sus características que con un intento de definición.

El problema de conceptualizar a las Organizaciones No Gubernamentales se debe a la heterogeneidad que actualmente hay, y que por lo general se parte de su naturaleza, como ya se expuso antes, para dar una definición, razón por la cual, ni la misma Ley que busca regular a estas organizaciones contiene una expresión conceptual de lo que son estos organismos, sin embargo, la ley nos da una serie de características que permiten identificar a estos organismos.

Al respecto la "Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal", establece una definición de la Organización Civil (que para el caso de México, lo entendemos como una Organización No Gubernamental), en su Capítulo Primero, Disposiciones Generales¹²⁴ :

Artículo 3.- Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

I. – IX. (...)

¹²² *Organizaciones No Gubernamentales*. Op. Cit. P 15

¹²³ Torres Blanca. Op. Cit. p. 37

X.- Organizaciones Civiles: Son aquellas que agrupan a ciudadanos, constituidas con base en el artículo 9° constitucional, que se ocupan de la defensa y promoción de derechos, así como del mejoramiento de condiciones de vida de terceros;

Esta definición invoca al artículo 9° constitucional, el cual reconoce el derecho de asociación o reunión pacífica con objetos lícitos, mismos que de acuerdo a la definición de Organización Civil son la defensa de derechos, la promoción de éstos y buscar una mejor condición de vida para terceros, es decir, reivindicar las condiciones de vida no en beneficio propio.

De manera particular y partiendo de una consideración general y funcional de las Organizaciones No Gubernamentales, se pueden definir como la manifestación de la sociedad civil en organizaciones de ciudadanos con carácter voluntario, no lucrativo e independientes de los órganos gubernamentales, actuando en un espacio privado, cuyos objetivos son la atención a problemas de carácter social que merman un sano desarrollo dentro de la misma sociedad, es decir, tienen un propósito público para contribuir con al bienestar de la sociedad.

3.2.2 Características de las Organizaciones No Gubernamentales

Como ha quedado establecido, las Organizaciones No Gubernamentales son la expresión misma de la sociedad civil y el conceptualizarlas resulta, como ya se estudió, un tanto difícil, pues han ido evolucionando hacia identidades y posiciones distintas, sin embargo, a pesar de la heterogeneidad de estos organismos, suelen coincidir en ciertos puntos que les permiten distinguirse de otros tipos de organización social como lo son: los partidos políticos, asociaciones religiosas, sociedades mercantiles, sindicatos, etc.

¹²⁴ *Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal*. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Decreto por el que se promulga. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Décima Época. No. 86 México 23 de Mayo de 2000. p. 2

Al respecto Señala el Consejero de la Comisión de Derechos Humanos, Miguel Concha, que entre las características que distinguen a las Organizaciones No Gubernamentales se pueden encontrar las siguientes ¹²⁵:

1. Se trata, "...de agrupaciones no lucrativas, más o menos pequeñas, integradas por personas que, idealmente, deben ser completamente independientes de las instituciones —gubernamentales o partidarias—."
2. Por lo general, "...se reúnen, en una primera instancia, para impulsar acciones de defensa de sus intereses inmediatos, de denuncia de las agresiones de que son objeto, de promoción de sus ideas, de promoción y defensa de sus propios derechos humanos y de los demás, de indígenas, de educación popular."
3. Por lo general, "...estas organizaciones poseen una estructura muy simple; son equipos de trabajo en los que cada una de las personas que realiza una función especializada está en coordinación con los demás integrantes del grupo, con la única finalidad de realizar las tareas que se proponen colectivamente."
4. "De tal manera que la relación interna debe ser fundamentalmente democrática y de un profundo reconocimiento del valor que poseen la crítica y la autocrítica."
5. Desde el punto de vista político, "...se distinguen de los partidos en que sus objetivos no consisten en la toma del poder, pero sí en algo fundamental, sin lo cual toda forma de poder es ilegítima: la democratización del Estado, del gobierno y de la misma sociedad civil."

¹²⁵ Concha Malo Miguel. *Las Organizaciones Civiles y la Lucha por la Democracia*. En Justicia y Paz. Información y Análisis sobre Derechos Humanos. Núm 33 Año IX. México 1994. pp. 33-37

Asimismo, señala que a pesar de que éstas organizaciones tienen distintas maneras de enfrentar los mismos problemas, presentan las siguientes consideraciones ¹²⁶:

1. Todas las organizaciones ciudadanas "...tienen como propósito el perfeccionamiento del tipo de sociedad en la que se desenvuelvan, a través de la reforma del Estado y la implementación de otros modelos y políticas de desarrollo. Cada cual desde su propio ámbito."
2. Todas convergen en "...la convicción de que es necesario hacer más democrática y horizontal la vida social, sobre todo en lo que se refiere a la toma de aquellas decisiones que afectan al conjunto de habitantes de una región."
3. Todas, de igual forma, "...coinciden en la necesidad de hacer más transparentes y participativas las reacciones entre el Estado y la comunidad y en la denuncia de un aparato burocrático inoperante, costoso y entorpecedor del desarrollo social."
4. Asimismo, "...poco a poco han venido encontrando un lugar común en la demanda universal de un desarrollo social con rostro humano, en oposición al mero concepto de desarrollo económico, marginador y antidemocrático, adoptado por la mayoría de los gobiernos."
5. En esa convergencia de opiniones diversas en cuanto a las soluciones que se proponen, de enfoques distintos unos de otros, "...pero que tienen preocupaciones idénticas, poco a poco también se han venido descubriendo que existen raíces comunes a los diversos problemas; esos son precisamente los puntos nodales a los que hay que dirigir los esfuerzos

¹²⁶ Ibidem . p. 37

de todas las organizaciones no gubernamentales. Y las propuestas van siendo coincidentes en las más diversas regiones del planeta."

Para el investigador Rubem Fernández, la acepción de los Organismos No Gubernamentales es limitada debido a su distintivo de carácter negativo "no-gubernamental", lo que implica que estas organizaciones no sean lucrativas, no pertenezcan a estructuras mayores, no sean representativas y no den financiamiento, distinguiéndose indiscutiblemente por éstas características ¹²⁷ :

1. Son instituciones independientes y no una parte orgánica de estructuras mayores, como podrían ser la Iglesia, la Universidad, los Partidos Políticos o la empresa.
2. No representan a un electorado más amplio. Su valor viene dado por lo que hacen, no a quienes representan. Estrictamente hablando, no están autorizadas para hablar en representación de otros, a diferencia de los sindicatos o las asociaciones vecinales.
3. Los servicios sociales que prestan, por lo general, no son auto sustentables, de ahí que recurran a otras fuentes para obtener fondos.
4. No son agencias de financiamiento, lo que las hace distintas de las fundaciones.

Señala Alejandro Artucio, que entre las características que distinguen a las Organizaciones No Gubernamentales del resto de las organizaciones sociales son: ¹²⁸

¹²⁷ Cit. Armijo Natalia y García Sergio (Coord.) en *Organismos No Gubernamentales. Definición, Presencia y Perspectivas*. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México 1995. p. 19

¹²⁸ Citado por López Méndez Marisol. *Las ONG's y la defensa de los derechos civiles en México (1994-1996)*. UNAM. C.P.S. México 1998. pp. 33-34

1. Su organización interna debe ser democrática y pluralista; es condición indispensable que no responda a intereses político-partidistas.
2. Debe buscar permanentemente el diálogo con el gobierno, con la oposición y con sectores independientes.
3. Quienes la integran y muy especialmente quienes la dirigen, deben estar íntimamente convencidos de la justeza de esa lucha por alcanzar los objetivos trazados. Su trabajo debe ser militante y con una elevada vocación de servicio y entrega a la causa de los derechos humanos.

Para Stephen, consultor de agencias de cooperación para el desarrollo, establece que los Organismos No Gubernamentales, son entidades que cuentan con las siguientes atributos ¹²⁹ :

1. Son organizaciones privadas, establecidas por uno u otro sector de la sociedad civil.
2. Emplean a personal profesional para ejecutar sus programas.
3. Dependen del financiamiento de otras entidades, para distinguirlas de las instituciones filantrópicas que desempeñan el papel de donantes.
4. Han sido establecidas con referencia a un propósito de interés social, con motivos filantrópicos o comunitarios.
5. Por lo tanto, son organizaciones que supuestamente deberían juzgar su éxito o fracaso con referencia a cambios realizados en sus áreas de interés programático, sean éstos positivos o negativos.

¹²⁹ Cox B. Stephen. *El papel de las Organizaciones No Gubernamentales en los procesos de desarrollo en América Latina*. en Proyecto Comparativo del Sector No Lucrativo. M. Salamon Lester (Director). The Johns Hopkins University. Instituto de Estudios Políticos 1992. p. 32

Resumiendo todas y cada una de las características antes mencionadas, se puede establecer que las Organizaciones No Gubernamentales son la acción de individuos organizados desde un espacio privado, para actuar colectivamente y de manera autónoma en torno de los intereses públicos, estableciendo y conservando para ello características que les permitan actuar bajo el título de Organizaciones No Gubernamentales, tales como:

1. Se constituyen de manera voluntaria, en atención a la necesidad de resolver un problema común, por lo que:
2. Son organizaciones con mucha iniciativa y creatividad social que los lleva a atender necesidades sociales, trabajando a favor del bien común, del desarrollo, y
3. Preservando el interés por los asuntos públicos y dado su carácter voluntario, se constituyen como organizaciones autónomas en su relación con el gobierno, instituciones, empresas y frente a otras de su misma orden, situación que conlleva a que:
4. Identificado el problema, estos organismos se establecen en un marco de profesionalización para el logro de mejores resultados, consultando, coordinando y actuando bajo propósitos claramente establecidos.:
5. No obstante su autonomía, se desarrollan como intermediarios o interlocutores con el gobierno, partidos políticos, iglesia, empresas, etc.
6. Debido a los servicios que proporcionan y a su autonomía, se establecen como un sector no lucrativo, pues no distribuyen un superávit entre sus miembros, su financiamiento es a través de la aportación de recursos para el desarrollo de sus actividades y proyectos que les sean otorgados por

terceros, llámese sector privado o apoyos gubernamentales e institucionales.

3.2.3 Clasificación de las Organizaciones No Gubernamentales

La constante discusión respecto a la sociedad civil, es latente, en tanto ésta es representada por organizaciones que no pertenecen al Estado ni mucho menos a sus instituciones, y tampoco pertenece al sector que genera ganancias a partir de la generación de mercancías, es decir al empresarial, sin embargo, esto no representa la negativa de que sus acciones tengan relación con ellos. Es importante no olvidar, como reiteradamente se ha dicho, que la sociedad civil en México esta caracterizada por los Organismos No Gubernamentales.

Debido a la tan extensa gama de organizaciones comprendidas dentro de las no gubernamentales, ha resultado necesario (por cuestiones meramente prácticas), determinar una clasificación (según el criterio de valor) a estos organismos, y contribuir entonces a un mejor estudio, sin embargo en la actualidad, como se puede observar, no se ha logrado unificar los criterios para su clasificación.

La sociedad civil comprende entonces, según lo establece Larry Diamond, un amplio conjunto de organizaciones formales e informales, que incluyen grupos tales como: ¹³⁰

- a) Económicos: asociaciones y redes productivas y comerciales.

- b) Culturales: asociaciones e instituciones religiosas, étnicas, comunales y de otros tipos que defienden derechos colectivos, valores, creencias y símbolos.

¹³⁰ Meezs Odgers Ma. Jessica. Op. Cit. pp. 36-37

- c) Informativos y educativos: dedicados a la producción y divulgación —con o sin fines de lucro— de conocimiento público, ideas, noticias e información.
- d) De interés: diseñadas para promover o defender el funcionamiento común o los intereses materiales de sus miembros, ya sean trabajadores, veteranos, pensionados, profesionistas, etcétera.
- e) De desarrollo: organizaciones que combinan recursos individuales para mejorar la infraestructura, instituciones y calidad de vida de la comunidad.
- f) Con una orientación específica: movimientos para la protección del medio ambiente, derechos de la mujer, reformas agrarias o del protección al consumidor.
- g) Cívicos: que buscan de manera no partidista mejorar el sistema político y hacerlo más democrático mediante el monitoreo de los derechos humanos, la educación al voto y la movilización, estudios de opinión, esfuerzos contra la corrupción, etc.

Blanca Torres, aborda también el tema de clasificación de las Organizaciones No Gubernamentales señalando la siguiente: ¹³¹

- a) Por el área de interés: de derechos humanos, ambientalistas, de promoción del desarrollo, etc.
- b) Por su alcance geográfico: local, regional, nacional e internacional.

¹³¹ Torres Blanca en *Organizaciones Civiles y Políticas Públicas en México y Centroamérica*. Méndez Jose Luis (Coord.). Editorial Porrúa. México 1998. pp. 40-41

- c) De acuerdo al tipo de actividad. Operativas y de defensa. Las primeras tienen como propósito principal "diseñar e implementar proyectos", y las segundas, se encargan en defender o promover una causa específica y buscan influir en las políticas y prácticas de gobiernos, instituciones o inclusive del público en general.

Hay quienes deciden dar una clasificación por generaciones, atendiendo a la evolución de las estrategias empleadas por estos organismos, tal es el caso de David C. Korten quien establece tres generaciones, que a saber son:¹³²

- a) Primera generación: su objetivo es remediar las necesidades más inmediatas de ciertos grupos o poblaciones, mediante acciones directas como la distribución de comida, el establecimiento de brigadas de salud y la provisión de refugios en casos de desastres naturales o de refugiados políticos. Pretenden resolver una necesidad temporal y dadas las circunstancias no pueden enfrentar las necesidades de subdesarrollo.
- b) Segunda generación: centran sus esfuerzos en generar la autoestima y la capacidad propia de los miembros de la comunidad a la que apoyan, con la intención de que los beneficios perduren aún después de que cese su ayuda. Su acción se limita a poblaciones o vecindarios individuales y grupos locales específicos. Las estrategias empleadas en esta generación no permiten cuestionar la inadecuación de los servicios que otros proveen o el contexto institucional y político en el que realizan sus actividades.
- c) Tercera generación: estas organizaciones parten de la idea de que actuando por su cuenta no pueden beneficiar más que a un número reducido de personas o poblaciones y que las iniciativas de desarrollo

¹³² Ibidem. pp. 41-42

de autoestima y capacidad propia de las comunidades sólo pueden ser sustentables en la medida que las organizaciones locales, públicas y privadas estén ligadas a un sistema nacional de apoyo. Su objetivo es facilitar la creación de una base nacional o regional para lograr su sustentabilidad del cambio en las comunidades individuales, lo que conlleva a que las Organizaciones No Gubernamentales de esta generación trabajen de una u otra forma con los gobiernos, enfocando su atención a lograr que los programas gubernamentales sean más eficientes.

Otra clasificación que se le da a estos organismos es la que se da en doce grupos, atendiendo a la actividad principal de las organizaciones, según lo establece Lester M. Salamon y que a saber son : "Cultura y recreación, educación e investigación, salud, servicios sociales, medio ambiente, desarrollo y habitación, derechos civiles y políticos, intermediarios filantrópicos y promoción del voluntariado, internacional, asociaciones profesionales y sindicatos, religión y otros." ¹³³

Se puede seguir citando a múltiples personajes interesados en el tema y las clasificaciones dadas serían tan variadas como tantos autores se citen, pero todas con un mismo fin: lograr establecer una estructura que permita agrupar a las distintas Organizaciones No Gubernamentales y poder dar seguimiento a su aparición, desarrollo, necesidades y objetivos alcanzados.

De las clasificaciones antes mencionadas, se puede establecer que un gran número de Organismos No Gubernamentales en México se pueden encuadrar dentro de los de la tercera generación que establece David C. Korten, toda vez, que un gran porcentaje de estas se encuentran vinculadas a los programas de instrumentación de políticas públicas del Gobierno, lo que nos conlleva a

¹³³ Zarco Mera Carlos. *El tercer sector en México. Hacia una agenda de investigación.* en Proyecto Comparativo del Sector No Lucrativo Op. Cit. p. 41

cuestionar la conveniencia de que los Organismos No Gubernamentales se encuentren vinculados al gobierno, en tanto que si surgen por la intereses de un sector o por un interés específico o por la viabilidad de estar vinculadas a los programas gubernamentales en la obtención de un beneficio para la canalización de los recursos que ello conlleva.

3.3 Ámbitos de competencia de los Organismos No Gubernamentales

3.3.1 Concepto de competencia

El hablar de competencia, dentro de nuestro lenguaje jurídico, significa hacer referencia a la materia o al ámbito territorial.

En cuanto a la materia, se habla de las distintas ramas del derecho, es decir, penal, civil, administrativo, fiscal, laboral, electoral, etc., en tanto que, en el ámbito territorial se habla de una competencia local o federal.

Es competencia local cuando se delimita el territorio sobre el cual se puede ejercer determinadas facultades, las cuales no son efectivas pasando esos límites, es decir, causan efecto sólo dentro de un determinado espacio; es competencia federal, cuando el ejercicio de las facultades que se atribuyen no tienen más límite territorial que el establecido por la Carta Magna en su artículo 42 y subsecuentes del Capítulo II, es decir, sus facultades pueden causar efecto dentro de su territorio y fuera de él, de conformidad a los diversos tratados y acuerdos internacionales que se celebran con otras Naciones.

En términos generales, la competencia la podemos definir como la facultad que se tiene, de conformidad a la ley, para la realización de determinados actos, es decir, el derecho que se tiene para poder conocer de una causa.

3.3.2 Competencia de los Organismos No Gubernamentales

Como ya establecimos, la competencia es la facultad que se tiene para hacer o un no hacer en un determinado momento o por equis causa: al hablar de la competencia de los Organismos No Gubernamentales, hacemos referencia a las actividades que éstos realizan dentro de un marco legal, es decir, a los ámbitos de actuación en que se desempeñan.

En la década de los ochentas y noventas, el tercer sector, sociedad civil u Organismos No Gubernamentales, surgen como portadores de una gran promesa: "la renovación del espacio público, el rescate de la solidaridad y de la ciudadanía, la humanización del capitalismo y si es posible, la superación de la pobreza." ¹³⁴

La actividad de las Organizaciones No Gubernamentales, están enfocadas a la satisfacción de necesidades primordiales para el ser humano, tales como: la educación, vivienda, alimentación, protección de los derechos humanos etc., es decir, buscan la protección y satisfacción de todas aquellas necesidades que coadyuvan a un mejor desarrollo social, a una mejor calidad de vida, dirigiéndose principalmente a grupos vulnerables.

La importancia de estas organizaciones es tal, que "...el Banco Mundial es, sin duda, una institución internacional que más ha contribuido para la consolidación y difusión de este campo en el mundo en desarrollo. La colaboración operacional con las ONG's (para el Banco Mundial, tercer sector es sinónima de sector u organización no-gubernamental) las actividades del Banco se tornaron más comunes a partir de la década de los setenta, y desde ese momento en adelante, experimentó una rápida expansión." ¹³⁵

¹³⁴ <http://www.icd.org.uy/mercosur/informes/2000/falconer2.html> Falconer Pablo Andres. *A promesa do Terceir Setor*. p. 1

¹³⁵ Ibidem. p. 2

Las Organizaciones No Gubernamentales, se han caracterizado principalmente por su interés en los problemas sociales de tipo público, en su aportación para el desarrollo social.

De conformidad con la "Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal", Capítulo I de las Disposiciones Generales, en su artículo 3º, se establece que¹³⁶:

Artículo 3.- Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

I. - V. (...)

VI.- Desarrollo Social: Es el proceso de realización de los derechos de la población mediante el cual se fomenta el mejoramiento integral de las condiciones de vida, a través de la obtención y desarrollo de habilidades así como la creación de oportunidades sociales, la erradicación de la desigualdad y de la exclusión e inequidad social entre individuos y grupos, con el fin de lograr su incorporación plena a la vida económica, social y cultural.

Bajo el estricto apego a este concepto, la "Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal", en su Capítulo I de las Disposiciones Generales, en su artículo 2º establece que:

Artículo 2.- Para los efectos de esta Ley se consideran actividades de Desarrollo Social las que realicen en el Distrito Federal, sin ánimo de lucro, en beneficio de terceros, con sentido de corresponsabilidad y transparencia, sin fines confesionales o político partidistas y, bajo principios de solidaridad, filantropía y asistencia social, las organizaciones constituidas conforme a las leyes mexicanas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten, para

137 :

¹³⁶ *Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal*. Op. Cit. p. 2

¹³⁷ *Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal*. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Decreto por el que se promulga.

- I. Fortalecer y fomentar el goce y ejercicio de los derechos humanos;
- II. Fomentar condiciones sociales que favorezcan integralmente el desarrollo humano;
- III. Promover la realización de obras y la prestación de servicios públicos para beneficio de la población;
- IV. Fomentar el desarrollo regional y comunitario, de manera sustentable y el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y la conservación y restauración del equilibrio ecológico;
- V. Realizar acciones de prevención y protección civil;
- VI. Apoyar a los grupos vulnerables y en desventaja social en la realización de sus objetivos;
- VII. Prestar asistencia social en los términos de las leyes en la materia;
- VIII. Promover la educación cívica y la participación ciudadana para beneficio de la población;
- IX. Desarrollar servicios educativos en los términos de la Ley General de Educación;

- X. Aportar recursos humanos, materiales o de servicios para la salud integral de la población, en el marco de la Ley General de Salud y de la Ley de Salud para el Distrito Federal;
- XI. Apoyar las actividades a favor del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial;
- XII. Impulsar el avance del conocimiento y el desarrollo cultural;
- XIII. Desarrollar y promover la investigación científica y tecnológica;
- XIV. Promover las bellas artes, las tradiciones populares y la restauración y mantenimiento de monumentos y sitios arqueológicos, artísticos e históricos, así como la preservación del patrimonio cultural, conforme a la legislación aplicable;
- XV. Proporcionar servicios de apoyo a la creación y el fortalecimiento de las organizaciones civiles mediante:
 - a) El uso de los medios de comunicación;
 - b) La prestación de asesoría y asistencia técnica;
 - c) El fomento a la capacitación, y
- XVI. Favorecer el incremento de las capacidades productivas de las personas para alcanzar su autosuficiencia y desarrollo integral;
- XVII. Las demás actividades que, basadas en los principios que animan esta ley, contribuyen al Desarrollo Social de la población.

Algunos Organismos No Gubernamentales que participan en actividades de desarrollo e interés público son por ejemplo: en cuanto a comunicaciones e información (áreas que se han caracterizado por su desarrollo bajo la estricta vigilancia y control del gobierno), surge la necesidad de abrir estos espacios como medio de opinión, participación y democratización social, para lo cual surgen Organismos No Gubernamentales para su apoyo, tales como el Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS), Frente Auténtico del Trabajo (FAT), Editorial "El Machete", entre otros.

En el área de derechos humanos, un área con mayor índice de participación de éstos organismos, se puede encontrar la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH), Comité de Ciudadanos en Defensa de los Derechos Humanos (CCDDH), entre las más destacadas.

En materia rural e indígena, áreas altamente vulnerables que impulsan a la constitución de distintos Organismos No Gubernamentales para la defensa de los derechos humanos de campesinos e indígenas, recuperación de sus tierras, respeto a su cultura, forma de vida, etc., encontramos el Centro de Investigación y Capacitación Rural (CEDICAR), Colectivo de Mujeres Indígenas Tlapanecas (en Guerrero), Mazorca Calpulli, Red contra la Extrema Pobreza, entre otros.

En cuanto a la educación, se establece que estos organismos nacen frente a un interés de una educación no formal y concientizadora, así podemos encontrar al Instituto Mexicano para el Desarrollo de la Comunidad (IMDEC), Cultura Joven, Difusión Cultural Feminista (FEM), Secretariado de Experiencias Nuevas de Educación Comunitaria (SENEC), etc.

Respecto a la vivienda y el hábitat, tenemos grupos promotores e impulsores en este sector, tales como el Centro Operativo de Vivienda y Poblamiento (COPEVI), el Centro de Vivienda y Estudios Urbanos (CENEVI), Asamblea de Barrios, Grupo Urbanismo de la UAM, entre otros.

En materia de salud, participan organismos tales como la Asociación Mexicana de Servicios Asistenciales en VIH/SIDA, Centro de Salud Comunitario "Ixchel", Frente por el Derecho a la Alimentación, Grupo Promotor del Condón Femenino, Red de Salud por las Mujeres.

Asimismo, podemos mencionar múltiples Organismos No Gubernamentales que hay conforme tantas necesidades sociales existen, tales como: Liga por el Aire Limpio, Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC), Servicio Desarrollo y Paz (SEDEPAC), Colectivo Mexicano de Apoyo a la Niñez (COMEXANI), CONASIDA, Fundación Mexicana de Reintegración Social (REINTEGRA), Alianza Cívica, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, entre otros.

Ante la diversidad de organismos existentes Darcy de Oliveira señala que:

"El hilo conductor, sin embargo, en este tejido es siempre cambiante, se encuentra, en el campo de los valores: la solidaridad y la compasión por la suerte y el bienestar de los demás, incluyendo a los desconocidos y lejanos; una sensación de responsabilidad personal y confianza en la propia iniciativa de hacer lo que es correcto; el impulso por dar y compartir en forma altruista; el rechazo a la desigualdad, la violencia y la opresión... Los temas y las preocupaciones varían de un lugar a otro y de una época a otra, pero los movimientos civiles son ahora un fenómeno constante y global. Están en contraste tanto con el poder y las reglas impersonales de los gobiernos y la búsqueda de lucro y el beneficio personal que son inherentes al mercado, ... En todo el mundo, la sociedad civil interactúa y ejerce ahora un poder para contrarrestar aquel de los mercados y el gobierno."¹³⁸

¹³⁸ Cit. Tapia Nava Erika. Op. Cit. p. 134

Bajo este contexto, se puede observar que no existe ámbito social que no tenga presencia clara de Organismos No Gubernamentales, los cuales van consolidándose y en su caso reforzándose frente a una economía, política y relaciones sociales globalizadoras que dejan a su paso el crecimiento de una sociedad con mayores necesidades internas y por supuesto frente al resto de los países, sobre todo ante los altamente desarrollados, provocando que en gran medida el Estado carezca de los medios necesarios para cubrir todas esas necesidades, consecuencia que deriva en la oportuna creación e intervención de estos organismos, que más que buscar salvar al Estado, buscan apoyar y fortalecer a la sociedad como base fundamental de ese Estado.

3.4 Las Organizaciones No Gubernamentales y su relación con el Estado

Como ya quedo establecido, el Estado se forma a partir de la necesidad del hombre para salvaguardar sus derechos natos, constituyéndose esta protección en la función social del Estado, es decir, se habla (a partir del interés general) de los fines del Estado: el bien común.

Para lograr los fines del Estado, su representante, el Poder Ejecutivo Federal, conforme al artículo 26 Constitucional y 5º de la Ley de Planeación, tiene la obligación de elaborar y presentar, para su aprobación, un Plan Nacional de Desarrollo, el cual reunirá las demandas de la sociedad, traduciéndolas en el establecimiento de mecanismos para su satisfacción.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 propone cinco líneas estratégicas para alcanzar el desarrollo ¹³⁹ :

¹³⁹ *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. Diario Oficial de la Federación. México 31 de Mayo de 1995. p. 6

- I. Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.
- II. Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.
- III. Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.
- IV. Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.
- V. Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

Respecto al objetivo del Desarrollo Social, punto que nos interesa para este estudio, más adelante el mismo P.N.D. señala que:

“Es indispensable concentrar los esfuerzos de la sociedad y del Gobierno en el propósito común de abatir la desigualdad. La acción pública debe de complementarse con el esfuerzo de la sociedad....

El Gobierno debe desplegar y subrayar su papel rector en la atención de las necesidades básicas de los grupos sociales y de las regiones más agudamente marginadas de los beneficios del progreso, al tiempo que promueve las condiciones que permiten a la sociedad desarrollar su propia iniciativa....

Impulsar el desarrollo social y superar la pobreza extrema requiere que la política de desarrollo social asuma su compromiso con la justicia para impulsar sus acciones de un método integral e integrador, que sea congruente con la estrategia de crecimiento económico con equidad y, sobre todo, que fomente la participación social y ciudadana... La participación social organizada en las ciudades es no sólo un método para mejorar la calidad de vida sino, sobre todo, un esfuerzo de solidaridad y fraternidad que contribuye a la cohesión social y a humanizar la vida urbana.

En México, en las últimas décadas, la acción del gobierno y la sociedad ha contribuido a alcanzar mejores niveles de vida para la mayoría de la población. Sin embargo, la profundidad y la complejidad de los retos actuales demandan una nueva alianza del gobierno con los grupos sociales y todos los ciudadanos con voluntad a participar.... La importancia de la nueva alianza radica en su capacidad para robustecer el carácter integral de la política social, así como para dotarla de una auténtica dimensión como política del Estado.”¹⁴⁰

Como se puede deducir de lo antes señalado el fomento a la participación social y ciudadana como elemento complementario a las políticas públicas del Estado y materializadas a través del Gobierno, se vuelve necesaria para el logro de un mejor desarrollo social.

En busca del cumplimiento de estos objetivos y conforme al marco legal, el Gobierno del Distrito Federal, consciente a ello, contempla en su “Programa General de Desarrollo para el Distrito Federal 1998-2000” el que se establezca como base de la relación del Gobierno con la ciudadanía, la cooperación y la participación de ésta última en la elaboración y toma de decisiones en los distintos

¹⁴⁰ Ibidem. pp. 44, 69-70

procesos, es decir, que el Gobierno del Distrito Federal incorpora a las políticas y programas públicos a la sociedad civil organizada, creando para ello un espacio de interlocución con los Organismos Civiles y el Gobierno: la Coordinación de Enlace y Fortalecimiento de la Sociedad Civil de la Secretaría de Gobierno.

Posteriormente y a fin de dar vigencia al reconocimiento que el Gobierno hace a los Organismos Civiles como aportadores y ejecutores de proyectos alternativos para coadyuvar con el desarrollo social y en vista que estos han sabido consolidar su importancia y fortaleza, constituyéndose en redes que les permiten cualificar y potenciar sus proyectos e iniciativas, el entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal (Cuauhtémoc Cárdenas), establece el Foro de Corresponsabilidad del Gobierno del Distrito Federal con la Plataforma de Organismos Civiles de la Ciudad de México ¹⁴¹ con un claro sentido, expresado en los objetivos generales de la Coordinación de Enlace y Fortalecimiento de la Sociedad Civil y que a la letra dice:

“Desarrollar y promover nuevas formas de relación gobierno-sociedad a través del fortalecimiento de la sociedad civil comprometida con el ejercicio de gobierno democrático y la generación de cultura de corresponsabilidad que lleve a la construcción de una ciudadanía activa y propositiva.” ¹⁴²

El reconocimiento hecho por el Gobierno del Distrito Federal a los Organismos Civiles fue tan solo el inicio de todo un camino legal a recorrer por estas organizaciones, pues es hasta Mayo del 2000, cuando bajo el gobierno de Rosario Robles se publicó la primera “Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal”, complementada por la “Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal”, publicada en la misma fecha; de esta forma, los Organismos No Gubernamentales comienzan a adquirir importancia y relevancia frente al Estado, frente al Gobierno, logrando una

¹⁴¹ La Plataforma de Organismos Civiles de la Ciudad de México esta integrada por organizaciones y redes especializadas en las áreas del desarrollo social y la participación ciudadana.

¹⁴² <http://www.gdf.gob.mx> en Coordinación de Enlace y Fortalecimiento de la Sociedad Civil

modificación estructural de la relación entre ambas instancias, sin perder sus características fundamentales que le dieron origen y reconocimiento social.

CAPÍTULO IV. LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL Y SUS PERSPECTIVAS.

4.1 Marco Jurídico de las Organizaciones No Gubernamentales

4.1.1 Ámbito Federal

4.1.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El origen de la Constitución ha quedado, aunque de manera general, establecido en el primer capítulo de esta investigación, ahora atenderemos, de manera sucinta al significado y poder que representa nuestra Carta Magna.

El concepto de Constitución presenta diversas connotaciones: el concepto deontológico y social, jurídico-positivo, entre otros, sin embargo, las acepciones más clásicas señaladas por la doctrina son las establecidas por Kelsen: el hablar de una Constitución en sentido formal y en sentido material.

En sentido material, la Constitución "... está constituida por los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales y, especialmente, la creación de leyes...conforme a la teoría del derecho, la Constitución en el sentido material del término, abarca las normas que regulan el proceso de la legislación. En la teoría política, el concepto ha sido forjado con la mira de abarcar también aquellas normas que regulan la creación y la competencia de los órganos ejecutivos y judiciales supremos."¹⁴³

Jellinek, interpreta el anterior concepto señalando que: "La Constitución abarca los principios jurídicos que designan a los órganos supremos del Estado, los modos de su creación, sus relaciones mutuas, fijan el círculo de su acción, y, por último, la situación de cada una de ellos respecto del poder del Estado."¹⁴⁴

¹⁴³ Cfr. Tena Ramírez Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa. 21ª Edición. México 1985. p. 22

¹⁴⁴ Burgoa Orihuela Ignacio. *Op. Cit.* p. 319

De lo anterior se desprende que la creación y organización de los poderes públicos (ejecutivo, legislativo y judicial), son la base esencial de nuestra Constitución.

En sentido formal, la Constitución "...es cierto documento solemne, un conjunto de normas jurídicas que solo pueden ser modificadas mediante la observancia de prescripciones especiales, cuyo objeto es dificultar la modificación de tales normas... La Constitución en sentido formal, el documento solemne que lleva este nombre, a menudo encierra también otras normas que no forman parte de la Constitución en sentido material."¹⁴⁵

Según lo establece Mario de la Cueva, "La Constitución vivida o creada es la fuente formal del derecho, y en verdad la única que posee el carácter de fuente primaria colocada por encima del Estado, porque contiene la esencia del orden político y jurídico, por lo tanto, la fuente de la que van a emanar todas las normas de la conducta de los hombres y las que determinan la estructura y actividad del Estado."¹⁴⁶

La Constitución es, bajo la observación de los anteriores conceptos, la "ley fundamental", es decir, es la base y fundamento de la organización del Estado de la cual podrán emanar leyes que la complementen para coadyuvar en el orden político y jurídico de la sociedad que lo integra.

Ahora bien, la Constitución se encuentra estructurada por dos principios: "la libertad del Estado para restringirla es limitada en principio y como complemento indispensable del postulado anterior, es preciso que el poder del Estado se circunscriba y se encierre en un sistema de competencias"¹⁴⁷, es decir, hablamos de que la Constitución cuenta con una parte dogmática y otra orgánica.

¹⁴⁵ Tena Ramírez Felipe. Op. Cit. p. 24

¹⁴⁶ Burgoa Orihuela Ignacio. Op. Cit. p. 320

¹⁴⁷ Tena Ramírez Felipe. Op. Cit. p. 22-23

La parte dogmática es el establecimiento que hace la Constitución de los derechos fundamentales del hombre (para el Ombudsman son los derechos humanos y para el derecho Constitucional son las garantías) que a su vez pueden ser individuales o colectivos. Los primeros son los derechos que tiene el individuo frente a otros, son derechos absolutos, en tanto que los derechos colectivos son los derechos individuales en tanto que ésta individualidad está definida a partir de su vigencia dentro de la colectividad, es decir, se traducen en manifestaciones sociales dando origen a la intervención del Estado para su orden y limitación.

La parte orgánica de la Constitución hace referencia a la forma de organización de los poderes del Estado para asegurar los derechos fundamentales del hombre, evitando el abuso del poder. "Es la parte orgánica la que propiamente regula la formación de la voluntad estatal; al insuflar en los órganos facultades de hacer, a diferencia de la parte dogmática, que generalmente sólo erige prohibiciones."¹⁴⁸

En cuanto al tema que nos concierne, los derechos humanos los podemos ubicar entonces dentro de la parte dogmática de la Constitución, es decir, se encuentran consagrados como garantías individuales, establecidos dentro de los primeros 29 artículos de nuestra Carta Fundamental. Los derechos consagrados en ese espacio de la Constitución son, a saber: el derecho a la libertad, a la vida, educación, la igualdad de los hombres y mujeres ante la ley, derecho a la salud, vivienda, a la seguridad, de asociación, manifestación de ideas, etc.

Ahora bien, como ya ha quedado establecido en los capítulos precedentes, los Organismos No Gubernamentales suelen constituirse como organismos promotores y sobre todo defensores de los derechos humanos, derechos que el Estado ha transgredido por su falta de capacidad para protegerlos y peor aun su ineficiencia por satisfacer derechos mínimos y primordiales del hombre, lo que hace más que suficiente la justificación de la creación y multiplicación de estos organismos, y para no ser ellos quienes rompan con el orden jurídico establecido,

¹⁴⁸ Idem. p. 24

fundamentan su constitución y origen a partir del ejercicio de un derecho consagrado por la misma Constitución en su artículo 9º: el derecho de asociación con objeto lícito.

El artículo 9º de la Constitución, no ha sufrido ninguna modificación desde que se estableció en la Constitución de 1917, y consagra el derecho a la libertad de asociación como el de reunión, siempre y cuando persigan un fin lícito, es decir, que no vaya en contra de las leyes, la moral, el orden público o las buenas costumbres.

El derecho a estas libertades (asociación y reunión lícitas), tienen como antecedentes principales los siguientes ¹⁴⁹ :

- 1) El 23 de febrero de 1811, José de la Cruz, brigadier de los reales ejércitos e interino de la comandancia general de la Nueva Galicia, emite un bando en Guadalajara estableciendo, en diversos artículos, que se retiraría de la calle toda reunión que pasara de seis personas; que serían considerados enemigos de la patria aquellos habitantes que no den aviso al jefe militar de la celebración de alguna reunión de rebeldes en el pueblo hacienda o rancho, así como también prohibía las asambleas secretas en alguna casa y que la persona que supiera de dichas asambleas y no diera aviso se le trataría como rebelde aunque no asistiere a ella.
- 2) En el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, en su artículo 2º se establece el derecho de los ciudadanos para votar en elecciones populares, ejercer el derecho de petición, el reunirse para discutir los negocios públicos y pertenecer a la Guardia Nacional, todo conforme a las leyes.

¹⁴⁹ Cfr. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*. Tomo II. LV Legislatura. Cámara de Diputados. 4ª Edición. Editorial Porrúa. México 1994. pp. 956-958

- 3) En 1856, bajo la presidencia provisional de Ignacio Comonfort, se establece en el artículo 23 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana que los derechos del ciudadano son el de petición, reunirse para la discusión de negocios públicos, ser nombrados para los empleos o cargos públicos de cualquier clase y la facultad sólo de los ciudadanos de votar en las elecciones populares.
- 4) En 1856, el Proyecto de la Constitución Política de la República Mexicana, establece en su artículo 22 que no se podrá coartar el derecho de asociarse o de reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito y que sólo los ciudadanos de la República pueden hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país.
- 5) La Constitución Política de la República Mexicana de 1857, en su artículo 9º se establece que a nadie se le podrá coartar el derecho de asociarse o de reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito y que sólo los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país y que ninguna reunión armada tendrá derecho a deliberar.
- 6) En el proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados en Querétaro en diciembre de 1916, se establece en el artículo 9º de éste que no se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con objeto lícito y sólo los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Considera ilegales las reuniones con objetos ilícitos, cuando se cometan desórdenes que alteren o amenacen el orden público, que se amenace con cometer atentados, que causen temor o alarma a los habitantes, que profieran injurias o amenazas contra la autoridad o particulares, que se encuentren personas armadas y no se consideran ilegales las

asambleas o reuniones con el objeto de hacer una petición a una autoridad o presenten una protesta por algún acto y que para lograr su objetivo no caigan en ninguna de las modalidades antes mencionadas.

Finalmente, podemos encontrar que los derechos de asociación y reunión quedaron establecidos en nuestra Constitución de la siguiente forma ¹⁵⁰:

“Artículo 9º. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.”

Ahora bien, ¿que es lo que debemos de entender por libertad de asociación y libertad de reunión?

La libertad de asociación y la libertad de reunión, como ya lo mencionamos, se constituyen como dos de los derechos subjetivos públicos fundamentales, como parte de los derechos humanos. La libertad de asociación hace referencia a la libertad de asociarse o juntarse con otras personas para algún efecto, para la consecución de ciertos fines que no sean contrarios a las buenas costumbres o contrarios a las normas de orden público; en tanto que la libertad de reunión se refiere al derecho de congregarse con otras personas para el logro de un objeto lícito y que sea de manera pacífica, es decir, la diferencia entre la libertad de asociación y la libertad de reunión es que en ésta última “... no se crea una entidad

¹⁵⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. p. 7-9

jurídica propia con sustantividad y personalidad diversa e independiente de la de cada una de sus componentes; además una reunión, contrariamente al carácter relativamente permanente de una sociedad o asociación, es transitoria, esto es, su existencia está condicionada a la realización del fin concreto y determinado que la motivó, por lo que una vez logrado éste, tal acto deja de existir.”¹⁵¹

Con lo antes expresado, se quiere dar a entender que el ejercer la libertad de reunión no implica el establecer una unidad jurídica para su fin y mucho menos que tenga que ser permanente, en tanto que al ejercer la libertad de asociación se establece un vínculo jurídico y debido a su objetivo puede ser permanente.

Estos derechos, también han sido reconocidos de manera internacional, como lo hace la “Declaración Universal de Derechos Humanos” , entre otros,¹⁵² :

Art. 20. 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.

2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación”

En México, el reconocimiento a estos derechos por nuestra Carta Magna, han sido normados legalmente por diversos ordenamientos tales como: El Código Civil, Código Fiscal, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, entre otras, marco al cual se sujetan , se desarrollan y regulan las actividades de los Organismos No Gubernamentales, también llamados organizaciones civiles.

¹⁵¹ *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones.* Op. Cit. p. 946

¹⁵² *Declaración Universal de Derechos Humanos.* Op. Cit. p. 4

4.1.1.2 Código Civil para el Distrito Federal.

La sociedad civil organizada u Organizaciones No Gubernamentales, son, de conformidad a lo establecido por el Código Civil (C.C.) personas morales ¹⁵³ :

Artículo 25.- Son personas morales.

I.- La Nación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios;

II.- Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;

III.- Las sociedades civiles o mercantiles;

IV.- Los sindicatos, asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal;

V.- Las sociedades cooperativas y mutualistas;

VI.- Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley;

VII.- Las personas morales extranjeras de naturaleza privada, en los términos del artículo 2736.

Estas personas morales, las Organizaciones No Gubernamentales, se constituyen jurídicamente como Asociaciones Civiles (A.C.), esto según lo establecido por el mismo Código Civil en su Libro Cuarto, De las Obligaciones, Título

¹⁵³ Código Civil para el Distrito Federal. Editorial I.S.E.F. 8ª Edición. México 2000. pp. 5-6

Decimoprimeramente, De las Asociaciones y de las Sociedades, y en donde se define, en principio a la asociación civil como ¹⁵⁴ :

Artículo 2670.- Cuando varios individuos convinieren en reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no esté prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico, constituyen una asociación.

Una asociación, es, según lo define Rafael De Pina Vara: "... en *lato sensu* es toda agrupación de personas físicas, realizada con un cierto propósito de permanencia, para el cumplimiento de una finalidad cualquiera, de interés común para los asociados, siempre que sea lícito... en *estricto sensu* asociación se puede entender como una asociación de interés público o como asociación de interés privado, dando a lo público y a lo privado el sentido que el derecho les atribuye... y de conformidad al Código Civil, es un Contrato en virtud del cual varios individuos convienen en reunirse de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no esté prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico..."¹⁵⁵

Las Organizaciones No Gubernamentales, como A.C., y bajo la interpretación de estas definiciones, son personas morales con la existencia de una finalidad en común a todos los que en ellos intervienen, creadas mediante el acuerdo de varios individuos para la realización de ese fin, con una cierta permanencia (esto es, para que no sean consideradas como una reunión), que realizan actividades que no estén prohibidas por la ley y que estas no se constituyan con un carácter preponderantemente económico, pues si fuese el caso de que su actividad se realizara con fines de especulación económica, estaríamos en presencia de una sociedad civil (en términos del código civil y de la legislación mercantil).

¹⁵⁴ Ibidem. p. 280

¹⁵⁵ Cfr. De Pina Vara Rafael. *Diccionario de Derecho*. Editorial Porrúa. 6ª Edición. México 1977. p. 92

Las Organizaciones No Gubernamentales, al constituirse como A.C., adquieren derechos y obligaciones que tendrán que satisfacer dentro del marco de la ley, es decir, se habla de sus miembros, sus órganos, su patrimonio, entre otros.

Respecto a las formalidades que exige la ley para su reconocimiento, es que se constituyan mediante documento por escrito, en donde se haga constar sus estatutos (instrumento que regirá la vida de la asociación), y por supuesto, para que constituyan efectos frente a terceros deben de ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad.

Los miembros de la asociación, son reconocidos de conformidad a los estatutos, o bien pueden admitirse más socios o excluirse. En cuanto a los derechos y obligaciones de éstos, además de los establecidos en los estatutos, pueden ser de carácter corporativo o de carácter patrimonial.

Son derechos y obligaciones de carácter corporativo la participación de los asociados con voz y voto en las asambleas, la participación en los órganos de dirección y la vigilancia del cumplimiento de los fines de la asociación y la correcta aplicación de los recursos; y respecto a los derechos y obligaciones de carácter patrimonial, por tratarse de una asociación civil, si hay una separación voluntaria o exclusión, se perderá el derecho al haber social (Artículo 2682 C.C.) y si se tratare de una disolución, los bienes tendrán el fin que establezca los estatutos, a falta de éstos lo que establezca la asamblea general atribuyendo solo a los asociados la parte del activo social equivalente a sus aportaciones y el resto de los bienes se aplicarán a otra asociación de objeto similar a la extinguida (Artículo 2686 C.C.).

El haber patrimonial de una asociación civil es el que se encuentra integrado por la totalidad de los bienes y recursos que son aportados por sus integrantes o los que provengan de terceros, rendimientos de los mismos, los que sean resultado de sus operaciones y, en general, todo aquel bien que ha sido destinado a la realización del objeto social. Es importante hacer notar que en una asociación civil no se habla de capital social y de hecho puede o no ser necesario la existencia de

bienes materiales para la existencia de ésta, esto debido a que "...sus fines pueden ser cumplidos mediante el esfuerzo de sus integrantes, sin dar lugar a la realización de aportaciones en numerario o en otros bienes. En caso de existir dichas aportaciones, para su transmisión a la asociación deberán cumplirse las formalidades de ley en atención a su naturaleza; tratándose de bienes inmuebles sólo podrán adquirir, de conformidad a lo establecido por el artículo 27 Constitucional, los necesarios para la realización de su objeto social."¹⁵⁶

En cuanto a los órganos de una asociación civil son: la asamblea general y los órganos de dirección, según lo establece la ley respectiva¹⁵⁷:

Artículo 2674.- El poder supremo de las asociaciones reside en la asamblea general. El director o directores de ellas tendrán las facultades que les conceden los estatutos y la asamblea general, con sujeción a estos documentos.

La asamblea es el órgano de decisión de la asociación, es el poder supremo y los órganos de dirección se encargan de ejecutar las decisiones tomadas por la asamblea, representando a la persona moral frente a terceros.

La competencia de la asamblea es¹⁵⁸ :

Artículo 2676.- La asamblea general resolverá:

- I. Sobre la admisión y exclusión de los asociados;
- II. Sobre la disolución anticipada de la asociación o sobre su prórroga por más tiempo del fijado en los estatutos;

¹⁵⁶ Cfr. C.P. Domínguez Orozco Jaime y Lic. Reséndiz Núñez Cuauhtémoc. *Sociedades y Asociaciones Civiles. Régimen Jurídico-Fiscal*. Editorial ISEF. 3ª Edición. México 1997. p. 42

¹⁵⁷ Código Civil para el Distrito Federal. Op. Cit. p. 280

¹⁵⁸ Idem.

- III. Sobre el nombramiento de director o directores cuando no hayan sido nombrados en la escritura constitutiva;
- IV. Sobre la revocación de los nombramientos hechos;
- V. Sobre los demás asuntos que le encomienden los estatutos.

La función de la asamblea, es, a saber, por regla general, el foro en el cual son tomadas las decisiones por los miembros por mayoría de votos, sin olvidar que cada asociado goza de un voto (Artículo 2677 y 2678 C.C.); asimismo, podrá celebrarse asamblea de carácter ordinaria y extraordinaria.

Respecto a los órganos de dirección, la ley sólo habla de directores, por lo que deja abierta la posibilidad de que éstos órganos se constituyan libremente por los asociados de conformidad a sus estatutos, sin dejar a un lado las disposiciones legales que regulen sus respectivas facultades.

Para la disolución de la asociación se sujetará a lo establecido por el correspondiente ordenamiento legal que señala ¹⁵⁹ :

Artículo 2685.- Las asociaciones, además de las causas previstas en los estatutos, se extinguen:

- I.- Por consentimiento de la asamblea general;
- II.- Por haber concluido el término fijado para su duración o por haber conseguido totalmente el objeto de su fundación;

¹⁵⁹ Ibidem. p. 281

III.- Por haberse vuelto incapaces de realizar el fin para el que fueron fundadas;

IV.- Por resolución dictada por autoridad competente.

Esta es, como podemos observar, la forma jurídica que toman las Organizaciones No Gubernamentales para lograr su reconocimiento legal, a través del establecimiento de derechos y obligaciones que tendrán que cumplir para el logro de sus fines.

4.1.1.3 Legislación Fiscal

Debido a que las Organizaciones No Gubernamentales, son, como ya se definió, personas morales, establecidas bajo la forma jurídica de A.C., por lo tanto también estarán sujetas a un determinado régimen fiscal, el cual definiremos de manera general.

Para el Código Fiscal de la Federación (C.F.F.), son sujetos de impuestos ¹⁶⁰ :

Artículo 1.- Las personas físicas y morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas; ...

Por su parte, la Ley del Impuesto Sobre la Renta (L.I.S.R.), establece que ¹⁶¹ :

Artículo 1.- Las personas físicas y las morales están obligadas al pago del impuesto sobre la renta en los siguientes casos:

I.- Las residentes en México respecto de todos sus ingresos cualquiera que sea la ubicación de la fuente de riqueza de donde procedan;

¹⁶⁰ Fisco Agenda 2000. Compendio de Leyes Fiscales Federales y sus Reglamentos. Editorial ISEF. 14ª Edición. México 2000. p. 81

¹⁶¹ Ibidem. p. 1

II.- Los residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente o una base fija en el país, respecto de los ingresos atribuibles a dicho establecimiento permanente o base fija;

III.- Los residentes en el extranjero, respecto de los ingresos procedentes de fuentes de riqueza situadas en territorio nacional, cuando no tengan un establecimiento permanente o base fija en el país, o cuando teniéndolos, dichos ingresos no sean atribuibles a éstos.

Ahora bien, según la misma ley, en su artículo 5, las personas morales son las sociedades mercantiles, los organismos descentralizados con actividades preponderantemente empresariales, las instituciones de crédito y las sociedades y asociaciones civiles, siendo éstas últimas las que nos interesan.

Más adelante, la misma ley señala la existencia de personas morales no contribuyentes¹⁶² :

Artículo 70.- Para los efectos de esta ley se consideran personas morales no contribuyentes, además de las señaladas en el artículo 73, las siguientes:

I.- V.- (...)

VI.- Instituciones de asistencia o de beneficencia autorizadas por las leyes de la materia, así como las sociedades o asociaciones civiles autorizadas para recibir donativos en los términos de esta Ley, que sin designar individualmente a los beneficiarios tengan como actividades las que a continuación se señalan:

¹⁶² Ibidem p. 130 - 131

- a) La atención a personas que, por sus carencias socioeconómicas o por problemas de invalidez, se vean impedidas para satisfacer sus requerimientos básicos de subsistencia y desarrollo.
- b) La atención en establecimientos especializados a menores y ancianos en estado de abandono o desamparo e inválidos de escasos recursos.
- c) La prestación de asistencia médica o jurídica, de orientación social, de servicios funerarios a personas de escasos recursos, especialmente a menores, ancianos e inválidos.
- d) La readaptación social de personas que han llevado a cabo conductas ilícitas.
- e) La rehabilitación de farmacodependientes de escasos recursos.

VII.- IX.- (...)

En cuanto al Impuesto al Activo (I.A.), éste es aplicado en una tasa del 1.8% a personas físicas que realicen actividades empresariales, personas morales, a aquellas que otorguen el uso o goce temporal de bienes a contribuyentes, las que residan en el extranjero pero que tengan un establecimiento permanente en el país y las empresas del sistema financiero.

Los sujetos exentos al pago del I.A., según el artículo 6° de la Ley(L.I.A.), en su Fracción I, son los que no sean contribuyentes del I.S.R., supuesto en el que encuadran las Sociedades y asociaciones civiles. En el caso de que estas sociedades o asociaciones posean un bien inmueble destinado para casa habitación de alguno de sus integrantes, estarán relevadas de efectuar el pago de este impuesto, según lo establece el artículo 9° del reglamento de la ley en cuestión (R.L.I.A.).

Respecto al Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.), están obligados al pago de este impuesto, las personas físicas y morales que en territorio nacional realicen los actos o actividades gravados, como son la enajenación de bienes, prestación de servicios independientes, el otorgar el uso o goce temporal de bienes y la importación y exportación de bienes y servicios. Para el caso de que las sociedades y asociaciones civiles realicen cualquiera de estas actividades gravables, se sujetarán al pago del I.V.A.

En cuanto a la Participación de los Trabajadores en las Utilidades (P.T.U.), según el artículo 125 de la Ley Federal de Trabajo, los patrones tienen la obligación de participar a los trabajadores en las utilidades obtenidas y que, según el artículo 16 de la misma ley los sujetos obligados a dicho reparto son las personas físicas y morales contribuyentes del I.S.R., con trabajadores a su servicio, y las que no son obligadas al reparto, según el artículo 126 de la misma ley son, entre otras, las instituciones de asistencia privada, con bienes de propiedad particular que realicen actividades con fines humanitarios de asistencia, sin propósito de lucro y sin designar individualmente a los beneficiarios; marco en el que se encuentran las sociedades y asociaciones civiles, objeto de nuestro estudio.

En resumen, podemos determinar que el régimen jurídico a observar para la constitución formal de una ONG, cae en el supuesto, según lo define el C.C. en la figura de la A.C. y como consecuencia se encuentra sujeta a un régimen fiscal *sui generis* que lo exime de gravar para efectos de I.V.A, I.S.R. e I.A. toda vez que sus actividades se enmarcan dentro de aquellas que no son lucrativas o preponderantemente económicas. Y ello es porque sus actividades son esencialmente de asistencia a la comunidad, teniendo como objetivo primordial brindar un servicio a la humanidad, sin ningún interés de tipo económico y en consecuencia no caen en el supuesto de regulación de actividades básicas de comercio y prestación de servicios, donde el principal objeto de regulación es a la

luz de la comunidad internacional y hacia el pleno respeto de los derechos humanos.

4.1.2 Ámbito Local: Distrito Federal.

4.1.2.1 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Las disposiciones contenidas en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, norman la organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal, con el objetivo de coadyuvar a nivel local, con la Federación para un mejor desarrollo económico, político y social.

De acuerdo a los artículo 25 y 26 de la Constitución, 22 de la Ley Federal de Planeación y fracción XVI del artículo 67 del Estatuto de Gobierno, el Jefe de Gobierno, tiene la obligación de remitir a la Asamblea Legislativa un Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, el cual deberá contener la formulación de políticas y contemplar programas de desarrollo que permitan el crecimiento en todos los aspectos de la ciudadanía, a decir del antes Jefe de Gobierno, Cuauhtémoc Cárdenas¹⁶³ :

“Es fundamental contar con un Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, que permita sentar las bases de una ciudad segura y con justicia, que impulse a la sociedad para ser democrática y participativa, incluyente y solidaria, que construya un camino de desarrollo sustentable, que permita alcanzar una infraestructura, equipamiento y servicios urbanos de calidad... , que responda a las demandas de una población cada vez más politizada, sin perder de vista las necesidades a largo plazo de una ciudad de tal magnitud...”

¹⁶³ *Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 1998-2000*. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura. Comisión de Ciencia, Tecnología e Informática. México 2000. p. 1

Ahora bien, bajo el contexto de lograr un mejor Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, contempla en su Título Primero, Disposiciones Generales, del Objeto de la Ley y Principios de la Planeación que ¹⁶⁴ :

Artículo 1.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés general y tienen por objeto establecer:

I.- III.- (...)

IV.- Las bases y mecanismos que promuevan y garanticen la participación social y ciudadana en el proceso de planeación;

V.- ...

VI.- Las bases para que las acciones conjuntas de los particulares y del gobierno del Distrito Federal contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, programas y programas delegacionales a que se refiere esta Ley.

Es decir, la planeación, concebida en términos del artículo 26 Constitucional, debe llevarse a cabo mediante el trabajo conjunto de la sociedad y gobierno, estableciendo la jerarquización de problemas a tratar y las estrategias para poder combatirlos.

La planeación, según lo establece la ley en mención, debe basarse en principios tales como: democracia, fomento al desarrollo social y económico, aprovechamiento óptimo de los recursos naturales, materiales y humanos, promoción de la modernización, cumplimiento de la responsabilidad social del

¹⁶⁴ Ley de Planeación del Desarrollo Económico del Distrito Federal. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura. México 2000.p. 5

Estado y sobre todo, el impulso de la planeación de desarrollo que garantice los derechos económicos y sociales de la población, buscando satisfacer las necesidades básicas de la población y elevando su nivel de vida.

Al respecto, señala la Ley en su Título Cuarto, del Programa General y de los Programas que¹⁶⁵ :

“Artículo 25.- El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal será el documento rector que contendrá las directrices generales del desarrollo social, del desarrollo económico y del ordenamiento territorial de la entidad, con proyecciones y prevenciones para un plazo de 20 años. Su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda al Jefe de Gobierno que lo emita.”

Los objetivos que se establecieron en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 1998-2000, se resumen en seis puntos ¹⁶⁶:

- 1.- Una ciudad segura y con justicia.
- 2.- Una sociedad democrática y participativa.
- 3.- Una sociedad incluyente y solidaria.
- 4.- Un camino de desarrollo sustentable.
- 5.- Una infraestructura, equipamiento y servicios urbanos de calidad.
- 6.- Un gobierno responsable y eficiente.

¹⁶⁵ Ibidem. p. 25

¹⁶⁶ Cfr. *Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 1998-2000*. Op. Cit.

Para el cumplimiento de los objetivos planteados, el Gobierno del Distrito Federal, establece un Programa de Trabajo a seguir y para efectos del desarrollo de esta tesis, los objetivos que nos interesan son los establecidos en el punto 2 y 3.

Respecto a lograr una sociedad democrática y participativa, el gobierno, busca realizar acciones encaminadas a: la realización de una reforma democrática integral, a través del dialogo y negociación entre las diversas fuerzas políticas y organizaciones de ciudadanos; avances en mecanismos de participación ciudadana; establecer mecanismos e instituciones de coordinación con las entidades federativas vecinas, creando la Subsecretaría de coordinación metropolitana y delegacional, dependiente de la Secretaría de gobierno, permitiendo una mejor coordinación en asuntos tales como el ambiente, transporte, agua etc.; la promoción del dialogo permanente con los diferentes sectores de la sociedad como uno de los mecanismos democráticos más eficientes para alcanzar la resolución de problemas.

En cuanto a una sociedad incluyente y solidaria, se buscó dar acceso a los servicios sociales que ofrece el gobierno, tales como la vivienda, a través del otorgamiento de créditos y subsidios para el pago de pasivos, escrituración de viviendas, programas de alimentos para la población como son los desayunos escolares, en educación, la entrega de libros de texto gratuitos, implantación de programas de deporte, salud, servicios públicos, entre otros; el fomento a las relaciones de respeto y reconocimiento a la diversidad a través de programas para elevar la calidad de vida de las mujeres, niños, jóvenes, desarrollo económico y social de la población indígena, atención a las personas adultas mayores, discapacitados y el avance en la protección y asistencia sociales.

Sin embargo, en repetidas ocasiones el cumplimiento de dichos objetivos no es del todo satisfactorio, pues la población va en aumento y la capacidad del gobierno para satisfacer las necesidades básicas carece de sustento político y económico, por lo que el sentido de la solidaridad aparece como una fuerza

encaminada a su propio rescate, organizándose la sociedad para transformarse en Organizaciones No Gubernamentales que coadyuven al crecimiento y desarrollo de los grupos sociales vulnerables.

En respuesta, el Gobierno local y el federal, han comenzado a reconocer el trabajo de estos organismos y la importancia de su papel en la sociedad, dándoles en principio un "reconocimiento jurídico" para su participación en el proceso del desarrollo social. Dicho reconocimiento se alcanza a través de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, con el objeto de contribuir al avance de un marco legal que permita articular programas y acciones del gobierno y sociedad de manera estratégica y unificada, situación que representa un gran paso para las Organizaciones Civiles o también conocidas como se ha venido mencionando, Organismos No Gubernamentales, sin embargo, esto aún no ha sido suficiente, toda vez que hasta hoy día la institucionalización de las Organizaciones No Gubernamentales no han sido plenamente reconocidas en el ámbito del quehacer nacional.

4.1.2.2 Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal

En atención a la situación económica generadora de pobreza y marginalidad por la que atraviesa la sociedad en general y que el gobierno necesita abatir para poder elevar los niveles de desarrollo en todos los sentidos, decidió ubicar al desarrollo social como uno de los ejes estratégicos de las políticas de gobierno, con el fin de contribuir a la elevación de los niveles de vida y desarrollo, trabajando de manera conjunta y coordinada con la sociedad, para lo cual emite la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, bajo el gobierno de Rosario Robles Berlanga.

El objeto de la ley en mención es promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales de los habitantes del Distrito Federal, estableciendo los mecanismos necesarios para que el Gobierno del Distrito Federal cumpla eficientemente su responsabilidad dentro del desarrollo social.

El desarrollo social es, según lo establece la misma ley en su Capítulo Primero, de las Disposiciones Generales, que¹⁶⁷ :

Artículo 3.- Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

I.- V.- (...)

VI.- Desarrollo Social: Es el proceso de realización de los derechos de la población mediante el cual se fomenta el mejoramiento integral de las condiciones de vida, a través de la obtención y desarrollo de habilidades así como la creación de oportunidades sociales, la erradicación de la desigualdad y de la exclusión e inequidad social entre individuos y grupos, con el fin de lograr su incorporación plena a la vida económica, social y cultural;

Según lo establece la misma ley en su artículo 4º, las premisas del desarrollo social son¹⁶⁸ :

I.- Satisfacer las necesidades materiales básicas de la población, esencialmente en los ámbitos de alimentación, salud, educación, vivienda e infraestructura social;

II.- Erradicar la desigualdad producida por la mala distribución de la riqueza, los bienes y los servicios entre los individuos y grupos sociales;

III.- Erradicar la inequidad social derivada de condiciones de sexo, edad, origen étnico, religioso, orientación sexual o condición física, respetando la pluralidad y diversidad;

¹⁶⁷ Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal. Op. Cit. p. 2

¹⁶⁸ Ibidem p. 3

IV.- Lograr la integración o reintegración social de los grupos de población excluidos de los ámbitos de Desarrollo Social, la familia o la comunidad;

V.- Otorgar oportunidades de desarrollo para todas las personas independientemente de su condición social o económica, sexo, edad, capacidad física, orientación sexual y religiosa u origen étnico;

VI.- Ofrecer servicios sociales adecuados a las necesidades de la población en su ámbito familiar y comunitario, que sean suficientes y de calidad; y

VII.- El fomento a las propuestas de la población organizada para el incremento de sus capacidades de producción y organización, de participación y gestión corresponsable, así como de su influencia en las políticas de Desarrollo Social y su contribución a las innovaciones en este campo, a fin de asegurar la sustentabilidad de las acciones que se emprendan.

Hasta aquí podemos mencionar, que el interés del gobierno por obtener apoyo necesario para fortalecer la red que lo lleve a un crecimiento para una mayor oportunidad frente al resto de los gobiernos, es claro y el interés de la sociedad para alcanzar el desarrollo es definitivo, por lo que esta política de desarrollo social se inicia con la interacción de ambos grupos: Gobierno y sociedad organizada, comunicándose a través de un órgano de consulta, opinión, asesoría y vinculación entre ambos, que es el Consejo de Desarrollo Social, precedido por el Jefe de Gobierno y el Secretario de Desarrollo Social, así como titulares de algunas Secretarías como la de Desarrollo Económico, de Salud, de Obras y Servicios Públicos, de la Procuraduría Social entre otras, así como tres diputados designados por la Asamblea Legislativa pertenecientes a las Comisiones de Desarrollo Social y representantes de las Organizaciones Civiles, Sociales,

Instituciones de Asistencia Privada, Académicas, de Educación Superior y grupos empresariales.

Son Organizaciones Civiles y Organizaciones Sociales, según la Ley ¹⁶⁹:

Artículo 3.- ...

I.- IX.- (...)

X.- Organizaciones Civiles: Son aquellas que agrupan a ciudadanos, constituidas con base al artículo 9° constitucional, que se ocupan de la defensa y promoción de derechos, así como del mejoramiento de condiciones de vida de terceros;

XI.- Organizaciones Sociales: Son aquellas que agrupan a habitantes del D.F para la defensa, promoción y realización de sus derechos, así como para el mejoramiento de las condiciones de vida de sus integrantes;

Las funciones del Consejo se encaminan a la asesoría al Jefe de Gobierno en la materia, formular recomendaciones sobre políticas y programas de desarrollo social, fomentar la participación ciudadana, integrar grupos de trabajo, propiciar la colaboración de organismos gubernamentales y privados, todo en materia de desarrollo social.

Es bajo este concepto, que se desarrollan principalmente las Organizaciones No Gubernamentales, como se ha establecido con anterioridad, buscan salvaguardar a los derechos humanos, la protección a los grupos más vulnerables, cubrir necesidades primordiales de la sociedad para un mejor desarrollo e integración social, son privadas pero sin fines lucrativos y tienen fines públicos, sin pertenecer al aparato gubernamental, son grupos, que de conformidad a la ley buscan cubrir

¹⁶⁹ Ibidem. pp. 2-3

esas y otras premisas más del desarrollo social y que son reconocidas como Organismos Civiles o algunas como Organizaciones Sociales.

4.1.2.3 Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal.

A consecuencia del surgimiento de un sin numero de Organismos No Gubernamentales en diversos campos de interés social y debido a la importancia en la consecución de la defensa de estos intereses y ante la búsqueda de la vigencia de los derechos humanos, surge la necesidad de regular formalmente sus actividades. Surge así el 25 de mayo de 2000 la "Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal", como "ley sustantiva", que define las normas generales sobre las cuales tendrán que establecerse y conducirse las Organizaciones Civiles u Organismos No Gubernamentales.

Esta ley, tuvo como antecedentes dos proyectos que pretendían reglamentar a las Organizaciones No Gubernamentales.

El primer proyecto se dio en Octubre de 1995 y que a decir de los colaboradores que formaron dicho proyecto (Centro Mexicano para la Filantropía, Convergencia de Organismos Civiles para la Democracia, Foro de Apoyo Mutuo, Fundación Miguel Alemán y la Universidad Iberoamericana)¹⁷⁰ :

El proyecto gubernamental de reglamentación de las ONG's, como expresión de acatamiento a las directrices de los organismos internacionales político-financieros y de los Estados Unidos de Norteamérica, equivale a la respuesta oficial ante la emergencia de la sociedad civil, la que se ha organizado empleando la figura de las

¹⁷⁰ Foro Público. *La Reglamentación de las ONG's, Proyecto Gubernamental Corporativizante Implicaciones y Repercusiones*. Foro Cultural "Coyoacanense". México 1996. p. 1

Organizaciones No Gubernamentales como vía alterna, frente a los organismos intermedios tradicionales.

El objetivo de este proyecto de ley era, según lo establecieron, estimular la participación organizada de los ciudadanos, para sumar su contribución al desarrollo social con la atención de los problemas sociales a nivel Federal, Estatal y Municipal, es decir, se pretendía una ley de carácter federal y reglamentaria del artículo 25 Constitucional.

Este proyecto, contaba de tan solo 17 artículos, distribuidos en 6 capítulos que iban desde las disposiciones generales, derechos y obligaciones de las organizaciones civiles, autoridades competentes, infracciones y sanciones, del recurso administrativo y finalmente la disolución de las Organizaciones Civiles.

Este proyecto, definía a las Organizaciones Civiles y al desarrollo social como ¹⁷¹ :

Artículo 3°.- Para los efectos de esta ley, se entenderá:

I.- Por organizaciones civiles, las personas morales de carácter privado, constituidas legalmente, que realicen acciones de bienestar y desarrollo social a que se refiere la presente ley, inspiradas en los principios y fines de la responsabilidad social, la solidaridad, la filantropía, la beneficencia y la asistencia.

II.- Por acciones de bienestar y desarrollo social, aquellas actividades orientadas a lograr el avance general del conocimiento, la salud integral de la población, el desarrollo comunitario y sustentable y la promoción de las garantías individuales y sociales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁷¹ Ibidem. p. 20

Asimismo, establecía que estas organizaciones podían tener acceso a recursos públicos para la realización de las acciones de bienestar y desarrollo social, como también estarían exentas del pago del I.S.R., como de otros impuestos, derechos y aprovechamientos que establecieran las leyes federales. En el supuesto de que alguna Organización Civil incumpliera con alguna de sus obligaciones, como el de mantener la información de sus actividades a disposición pública, cumplir con su objeto social, destinar sus bienes y recursos obtenidos al cumplimiento de los fines para los cuales se crearon, profesionalización de sus servicios, no distribuir remanentes entre sus miembros o abstenerse de propagandas políticas partidistas, serían objeto de sanción de acuerdo a la gravedad de la infracción, que podría ser desde una amonestación, multa o suspensión hasta la cancelación definitiva de su registro.

Esta propuesta de Ley fue consultada en foros públicos organizados en diversas ciudades del país, sin embargo, no prosperó como marco legal vigente, por lo que se sometió a un nuevo trabajo para la formulación de un marco jurídico que fomentara las actividades realizadas por estos Organismos, reuniéndose el mismo grupo de trabajo, manteniendo un diálogo permanente con la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Participación Ciudadana, dando como resultado un nuevo proyecto presentado a las Comisiones de Participación Ciudadana, de Gobernación y Puntos Constitucionales y Desarrollo Social de la Cámara de Diputados el 24 de Noviembre de 1998 con el nombre de : "Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles".

El objetivo de este segundo proyecto era el establecimiento de una ley que reconociera a las asociaciones no lucrativas, que dan servicios a terceros, su actividad a favor del desarrollo y su reconocimiento como personas morales de interés público, sustentándose este proyecto en los artículos 25 y 26 Constitucional, donde el primero establece en su párrafo segundo que "El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el

marco de la libertad que otorga esta Constitución.¹⁷² . A su vez el artículo 26 Constitucional establece en su párrafo primero y tercero que "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación... La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo."¹⁷³

El proyecto de esta ley, al igual que el anterior, se pretendía que fuera de carácter federal, considerando que las actividades de desarrollo social son de interés general, contenía 12 artículos distribuidos en 5 capítulos, que hablaban de las disposiciones generales, registro de las Organizaciones Civiles, sus derechos y obligaciones, sanciones y del recurso administrativo.

Cabe hacer mención que este proyecto, no representa regulación alguna en cuanto a la organización interna de estas organizaciones sociales, sino que respetaba su autonomía y la capacidad interna de decisión y acción, dentro del margen constitucional y a diferencia del proyecto que le precede, éste no establece una definición de los Organismos Civiles, pero sí de desarrollo social¹⁷⁴ :

Artículo 2.- Para los efectos de esta Ley, se consideran actividades de desarrollo social las que realicen sin ánimo de lucro ni fines religiosos o político partidistas y bajo principios de solidaridad, filantropía, corresponsabilidad, beneficencia y asistencia sociales, las organizaciones constituidas conforme a las leyes mexicanas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten...

¹⁷² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Op. Cit. p. 20

¹⁷³ *Ibidem*. pp. 20-21

¹⁷⁴ Foro Público. *Propuesta de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles*. Foro Cultural "Coyoacanense". México 1998. p. 1

Asimismo, establece que sea la Secretaría de Desarrollo Social quien lleve el registro de las Organizaciones Civiles, con el objetivo de poder organizar y administrar un sistema nacional de información de estas organizaciones, verificar el cumplimiento de sus obligaciones y reconocer públicamente las acciones que lleven a cabo.

Establece, aunque de manera más amplia que el anterior proyecto, los mismos derechos y obligaciones a que se sujetaran estos organismos, así como las mismas sanciones.

Finalmente, ambos proyectos forman la base sobre la cual se promulga la actual "Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal", presentada en pleno el 9 de Diciembre de 1999 para su discusión, aprobándose bajo el gobierno local de Rosario Robles Bertanga y publicándose el 23 de Mayo dl 2000.

Esta ley es de carácter local y consta de 13 artículos, distribuidos en 5 capítulos que van desde las disposiciones generales, del registro de las Organizaciones Civiles, sus derechos y obligaciones, sanciones y del recurso administrativo.

Cabe hacer notar que esta ley no conceptualiza a las Organizaciones Civiles, sin embargo, da un reconocimiento implícito en la misma ley al establecer sus derechos, obligaciones, la forma en la cual deberán constituirse y determinando uno de los fines por los que se constituyen: el desarrollo social, definido por la ley en mención como¹⁷⁵ :

Artículo 2.- Para efectos de esta Ley se consideran actividades de Desarrollo Social las que realicen en el Distrito Federal, sin ánimo de lucro,

¹⁷⁵ *Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal.* Op. Cit. p. 2

en beneficio de terceros, con sentido de corresponsabilidad y transparencia, sin fines confesionales o político partidistas y, bajo principios de solidaridad, filantropía y asistencia social, las organizaciones constituidas conforme a las leyes mexicanas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten,...

Es importante mencionar y no olvidar que las Organizaciones Civiles Organizaciones No Gubernamentales, adoptan la forma jurídica de Asociaciones Civiles (A.C.), pero esto no quiere decir que toda asociación constituida como A.C. sea necesariamente una Organización No Gubernamental u Organización Civil, por lo que para no caer en la confusión se deberá de atender a sus características primordiales, las cuales han quedado con antelación establecidas. Al respecto señala la ley en comento que ¹⁷⁶ :

Artículo 4.- No se aplicará la presente Ley, por estar reguladas en otros ordenamientos legales, a actividades que realicen:

I.- Los partidos y asociaciones políticas;

II.- Las asociaciones religiosas;

III.- Las personas morales que tienen como objeto principal trabajar exclusivamente en beneficio de sus miembros;

IV.- Las personas morales que tienen como objeto principal la realización de actividades con fines mercantiles y que no cumplan los requisitos estipulados en las fracciones II y III del artículo 8 de esta Ley.

Los requisitos referidos en la fracción IV, del artículo 4, son referentes al objeto social y a las actividades de las organizaciones civiles que es el desarrollo social a través del fomento del ejercicio de los derechos humanos, la realización de obras

¹⁷⁶ Ibidem p. 3

y prestación de servicios públicos para beneficio de la población, fomentar el desarrollo regional y comunitario de manera sustentable, apoyar a los grupos vulnerables, prestar asistencia social, promover la participación ciudadana, entre otros, así como establecer en su acta constitutiva o en sus estatutos que no habrá distribución de remanentes y que en caso de disolución los bienes serán transmitidos a otra organización inscrita en el Registro de Organizaciones Civiles del Distrito Federal, que integrará la Secretaría de Desarrollo Social.

En resumen, la intención de esta ley es precisar y reconocer, los derechos y obligaciones que tienen las Organizaciones Civiles u Organizaciones No Gubernamentales, debido a la gran importancia que estas han tenido y fundamentalmente por el amplio margen de participación en la defensa por la vigencia de los derechos humanos en los esquemas del desarrollo social, debido a que estas organizaciones han demostrado su interés por el logro de un desarrollo social, prestando servicios sociales necesarios, sin afán de lucro y con la intención de servir a terceros para lograr un objetivo: el bien común.

4.2 Perspectivas y alcances de las Organizaciones No Gubernamentales en México.

La evolución de las Organizaciones No Gubernamentales en todos sus aspectos se ha tornado difícil, pues si bien es cierto que estos organismos han sido bien aceptados por la sociedad y su trabajo es reconocido por su relevancia dentro de la solución de problemas que aquejan a la sociedad, el gobierno no ha consolidado del todo la idea de reconocerlas jurídicamente como una Institución totalmente autónoma de su poder pero con actividades públicas, es decir, aun no se concibe totalmente que las actividades públicas puedan ser realizadas y satisfechas por organismos fuera del aparato gubernamental, sin más interés que el beneficio a terceros con el apoyo de la sociedad que lo crea para satisfacción de esas necesidades mínimas.

Actualmente, las Organizaciones No Gubernamentales no solo presentan el problema de carecer de una regulación jurídica auténtica, sino además, tienen que enfrentarse, como el resto de la sociedad, a una realidad económica y por lo tanto social, que habrá de determinar nuevas condiciones y estrategias de trabajo, se encuentran inmersas, hoy en día, en un mundo de globalización, donde la búsqueda por la vigencia de los derechos humanos en todo el orbe cobra importancia diaria, requiriendo la participación activa de la sociedad en general y en consecuencia la evidente necesidad de la actuación de dichos organismos.

El actual gobierno federal, señala como estrategia de la política social, que sean las Organizaciones Civiles u Organizaciones No Gubernamentales, responsables de programas de asistencia social y lucha contra la pobreza, es decir, se propone un desarrollo social participativo dirigido a estas organizaciones, según lo señaló el Presidente Vicente Fox;¹⁷⁷ esto implicaría un reconocimiento "tácito" de la importancia que tienen las Organizaciones No Gubernamentales como la limitada capacidad del gobierno para satisfacer las necesidades de la sociedad, principalmente de los grupos vulnerables, sin embargo, este reconocimiento no va más allá, solo se tendría efectos si fuera un reconocimiento jurídico, sin olvidar que actualmente se cuenta con una "Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal", que si bien es un gran paso como ya lo hemos mencionado con anterioridad, no es del todo satisfactorio, toda vez que solo se limita a regular sus actividades.

En este esquema, el 28 de Febrero del 2001, el Presidente de la República se reunió con diversos representantes de las Organizaciones No Gubernamentales, prometiendo avanzar en el impulso de un marco jurídico pleno que las reconozca, respetando su autonomía y sin inferir en ninguno de sus ámbitos internos de gestión. En tal sentido, declaró que: "Mi Gobierno esta decidido a impulsar un nuevo marco jurídico para el reconocimiento de las organizaciones de la sociedad

¹⁷⁷ Cfr. Castellanos Cereceda Roberto. *Política Social ¿Cuál es la estrategia?*. En Diario Milenio. México 21 de Enero de 2001. p. 16

civil, donde se alienten y promuevan sus labores, respetando siempre su autonomía y diversidad.¹⁷⁸

A criterio del Ejecutivo, las Organizaciones Civiles tienen el derecho y deben de participar en las cuestiones públicas, debido al continuo acercamiento que tienen con el resto de la sociedad, lo que hace factible su aportación a la solución de los problemas.

Ante tales circunstancias y ante su continua participación y desarrollo dentro de los diversos problemas que enfrenta la sociedad, se desprende su importancia y necesidad de diseñar políticas que las fortalezcan hasta lograr un reconocimiento legal.

Lo anterior, nos lleva a plantear los retos de las Organizaciones No Gubernamentales, sus perspectivas apuntan a encontrar un esquema de participación plena inmersa en el proceso de globalización, donde la economía a nivel mundial aparece como un factor determinante para las sociedades y en consecuencia para la humanidad en su conjunto, pues tan sólo en América Latina se acude a la globalización con un rezago económico, político y social frente al resto de los países que son, en comparación, altamente desarrollados, traduciéndose esta época de dimensiones globales no precisamente en ascenso y bienestar, sino en una trasgresión de los derechos humanos mínimos, donde la premisa de desarrollo, como presupuesto de las sociedades modernas no necesariamente se ha traducido en esquemas de calidad de vida y bienestar y en consecuencia en el legítimo derecho al desarrollo de la sociedad global.

El impacto social que se ha ocasionado con la apertura a la globalización ha sido inmediato, se han generado grandes avances tecnológicos e irónicamente se ha dado un retroceso social, la pobreza crece y por lo tanto la calidad de vida se ve

¹⁷⁸ Mayolo López Fernando. *Ofrece Presidente a ONG dar reconocimiento legal*, en Diario Reforma. México 1° de Marzo de 2001. p. 12A

cada vez más disminuida y es aquí precisamente donde cobra importancia el papel de las Organizaciones No Gubernamentales en la sociedad, poniendo en marcha estrategias que les permitan luchar contra tales evidencias, procurando que los estragos de esta globalidad sean atenuados fundamentalmente en los países en vías de desarrollo.

Es así que, el reto de las Organizaciones No Gubernamentales, es llevar a cabo dichas estrategias en busca del fortalecimiento e impulso del ejercicio de los derechos mínimos, los derechos humanos, buscando incidir en las políticas de desarrollo, convirtiéndose al mismo tiempo en proveedoras de servicios, promoviendo la participación y la solidaridad social.

El reto de las Organizaciones No Gubernamentales es la misma sociedad, es dedicarse a ella para lograr un desarrollo social, desarrollo que comienza por el respeto y reconocimiento de los derechos fundamentales del hombre, otorgándole entonces el avance tan oportuno y necesario a través del acceso a una sociedad mejor, propositiva al implantar nuevos mecanismos de acción para su sustento, competitiva al lograr condiciones igualitarias respecto a su entorno y, mejor aún, que el trabajo sea de manera conjunta, Organismos No Gubernamentales, gobierno y sector privado, en una sola meta: el bien común en búsqueda del verdadero desarrollo con sus implicaciones de calidad de vida y bienestar, premisas éstas que dan sustento al legítimo derecho al desarrollo, garantizado en nuestra Carta Magna.

CONSIDERACIONES FINALES

PRIMERA.- La controversia sobre la importancia de los Derechos Humanos, se ha hecho patente desde el estudio de la historia de la humanidad hasta nuestros días. Los Derechos humanos se encuentran plasmados desde la Constitución Española de 1812 hasta la Constitución de 1917 en México, e internacionalmente también se encuentra plasmado en las respectivas Cartas Magnas y aun cuando en algunas no hay declaración explícita de los Derechos Humanos, prevalece la intención de protegerlos.

SEGUNDA.- Los Derechos Humanos constituyen las características esenciales del hombre, son de carácter civil, político, económico, cultural y social; su fundamento se encuentra, por lo tanto, en la propia naturaleza del hombre, lo que los convierte en universales, incondicionales, progresivos, inalienables e invariables, pues son inherentes a todo ser humano.

TERCERA.- Los Derechos Humanos han sido, a lo largo de la historia, reconocidos como los derechos más importantes del hombre, como base fundamental de respeto para lograr su desarrollo, sin embargo, a pesar de su reconocimiento, no se ha logrado aun su plena vigencia.

CUARTA.- El principal problema que enfrentamos al hablar de los Derechos Humanos, radica en el Estado, pues solo a través de un Estado de derecho y democrático, encontraremos las condiciones propicias para poder hacer valer los derechos fundamentales del hombre.

QUINTA.- Es el hombre quien manifiesta la necesidad de una Institución, como aparato jurídico-social que le garantice un mínimo de justicia que conlleve a la armonía entre sus integrantes, a través de proveer los recursos necesarios que permitan el desarrollo integral de sus gobernados.

SEXTA.- El Estado nace entonces, como una respuesta a las necesidades de la sociedad, constituyéndose como un aparato público administrativo que presta los servicios públicos necesarios para satisfacer las necesidades mínimas que demanda la sociedad.

SÉPTIMA.- El Estado, debe de crear las condiciones óptimas necesarias que le permitan cumplir los fines para lo cual fue creado, es decir, debe tener como finalidad servir a todos sus integrantes, procurando y manteniendo un equilibrio social a través del bien común a partir del interés general.

OCTAVA.- Para hacer posible los fines del Estado, interviene el Gobierno encargándose de las directrices de éste, es decir, se establece una relación entre el Estado y la sociedad mediante el Gobierno, el cual realizará la gestión pública y administrativa de la sociedad para alcanzar el bien común y en consecuencia, el desarrollo.

NOVENA.- El desarrollo es entendido como la obtención de satisfactores que permitan resultados óptimos en la mejora social, partiendo de la promoción y plena vigencia de los Derechos Humanos, sin embargo, a partir del inevitable mundo global, que se traduce como la eliminación de las barreras comerciales, de capital y en general el libre tránsito de mercancías para una mayor apertura a la tecnología y por lo tanto al desarrollo, lo que más se ha logrado y que ha sido inevitable es el crecimiento de la pobreza y extrema pobreza, por lo que el desarrollo no se ha traducido en un real avance, mejoras, satisfactores y actores, sino se ha convertido en desigualdad social.

DECIMA.- La insistencia de México por su integración a la globalización, y el papel del Estado que carece de las condiciones óptimas necesarios para dicha integración, ha producido un desequilibrio en el orden político, económico y social que ha transgredido los derechos fundamentales. El Estado debe entonces, establecer primero, políticas de desarrollo interno que se ajusten a la realidad

socioeconómica, la cual no se ha logrado, pues ha quedado demostrado que durante décadas las políticas adoptadas por el Estado se han tornado insuficientes, mutilando constantemente los Derechos Humanos y en lugar de obtener un desarrollo, se obtiene un retroceso.

DECIMA PRIMERA.- Ante los conflictos del Estado que no puede y que debe de solucionar, surge una sociedad civil como una distinción entre la esfera de las relaciones sociales que no se encuentran reguladas por el Estado y cuyos fines son públicos y no privados, dándose a conocer como Organismos No Gubernamentales.

DECIMA SEGUNDA.- La presencia desde hace aproximadamente 50 años de los Organismos No Gubernamentales, es la expresión de la sociedad civil, que se auto organiza en beneficio de múltiples causas y en busca de satisfacer las necesidades no cubiertas por el Estado, que van desde la asistencia a personas de escasos recursos, discapacitados, indígenas, ecología, cultura, niños, mujeres y en general, grupos vulnerables, partiendo siempre de la base del respeto a los Derechos Humanos.

DECIMA TERCERA.- El crecimiento de los Organismos No Gubernamentales ha sido considerable, tan solo en México, según datos proporcionados por la Secretaría de Gobernación operan alrededor de 15 mil, sin embargo sólo se tienen enlistadas hasta el año pasado (2000) 1325, predominando los dedicados a los Derechos Humanos y la defensa por la democracia.

DECIMA CUARTA.- El crecimiento de los Organismos No Gubernamentales en México, no se dio aparejado con la debida adecuación de un marco jurídico, lo que ha significado una limitante, hasta cierto punto, para la promoción y crecimiento de estos Organismos, sin olvidar que el 23 de mayo del pasado año 2000, se obtuvo un reconocimiento legal a las actividades realizadas por las Organizaciones

Civiles, siendo también definitivo que esto no significa una regulación total de éstos organismos.

DECIMA QUINTA.- En atención a los derechos humanos y considerando que estos son objeto de constantes violaciones y más aún con la globalización latente, los Organismos No Gubernamentales toman mayor fuerza, organizándose en redes de resistencia a las reuniones celebradas a puerta cerrada y peor aún sin dar informe de las decisiones ahí tomadas por organismos internacionales como el FMI y el BM con Gobiernos considerados como neoliberales, en respuesta el caso más recientemente es en Québec, Canadá, en la Cumbre de las Américas, donde el punto principal de discusión es el análisis y anuncio de las negociaciones formales para la integración del Área del Libre Comercio de las Américas, considerado por estos organismos como un modelo de privatización que impedirá que los gobiernos establezcan sus propias normas de protección a derechos fundamentales, poniendo la ganancia empresarial por encima de los costos humanos al permitir que los inversionistas demanden al Estado si este establece normas o leyes que incrementen sus gastos de producción.

DECIMA SEXTA.- En fechas recientes, tras la celebración de la 57ª Sesión de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, cuyo principal punto fue el voto de la Resolución de Condena al Gobierno Cubano por violación a los Derechos Humanos, promovida principalmente por la República Checa, Polonia y Estados Unidos de Norteamérica, México, irónicamente, a pesar de su promoción continua al respeto de los Derechos Fundamentales y consintiendo el asilamiento y bloqueo que se da a la Isla, recurre a un "principio de política exterior", llamado soberanía para justificar su abstención en la votación, y no hacerlo en contra de la resolución por "otro tipo de políticas".

DECIMA SEPTIMA.- Durante los últimos años y meses, diversos actores, entre los que destacan la sociedad civil, han expresado su interés para que social y jurídicamente se reconocieran los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas. Finalmente, en las recientes semanas, el Congreso de la Unión aprobó

el decreto con las reformas a los artículos 1, 2, 4, 18, 26 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos y cultura indígenas. La percepción social de que la discriminación social es un grave problema y la urgencia de brindar la atención que merecen y requieren los indígenas de nuestro país, fueron elementos sustanciales que facilitaron la generación de la estructura constitucional que permite corregir los rezagos e injusticias contra los indígenas. La reforma constitucional sobre derechos y cultura indígena tiene como propósito avanzar en la solución de las demandas indígenas, como son: garantizar el reconocimiento de sus derechos, su libre autodeterminación y terminar con la exclusión, discriminación y marginación de las etnias; además, impulsar el desarrollo de cada comunidad con pleno respeto a sus costumbres y tradiciones. Ante ello, la arista inmediata es que las reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas, cobren verdadero sentido y vigencia.

DECIMA OCTAVA.- La necesidad de una ley que regule a los Organismos No Gubernamentales como Instituciones autónomas e independientes del Gobierno, con fines no lucrativos sino públicos es urgente, desapareciendo la vieja idea de que Organismo No Gubernamental era todo aquello que estaba en constante lucha contra el Gobierno, contra el Estado, y subrayando su importancia como coadyuvadores con los fines del Estado hacia la sociedad.

DECIMA NOVENA.- El poder civil se encamina a convertirse en el necesario contrapeso del poder gubernamental y le obliga a regularse, más aún en este mundo globalizado, por supuesto, partiendo de los derechos humanos como un fenómeno social indiscutible, como necesidad, como valores y como aportación al verdadero desarrollo humano.

BIBLIOGRAFÍA

1. Aguayo Quezada Sergio. Del Anonimato al protagonismo: Los organismos no gubernamentales y el éxodo centroamericano. El COLMEX. México 1992.
2. Armijo Natalia y García Sergio (Coord.) en Organismos No Gubernamentales. Definición, Presencia y Perspectivas. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México 1995.
3. Bialostosky Sara. Panorama del Derecho Romano. UNAM. 3ª Edición. México, 1990.
4. Bobbio Norberto. Estado, gobierno y sociedad. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1989.
5. Burgoa Orihuela Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 10ª Edición. Editorial Porrúa. México 1996.
6. C. Schroeder Richard. Perfil del Gobierno Norteamericano. Para explicar la Constitución del Federalista. Edición Original 1989. Servicio informativo y cultural de Estados Unidos de Norteamérica. México, 1990. p. 44
7. Carpizo Mc. Gregor Jorge. Tendencias actuales de los Derechos Humanos. En Derechos Humanos y Ombudsman. UNAM-IIJ-Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1993.
8. Cartagena Hernández Severino. Desafíos al Estado Nación y Cambio Político en México. El caso de las nuevas perspectivas sociales en torno a la Seguridad Nacional. Centro de Estudios Superiores Navales. México, 1997.
9. Cox B. Stephen. El papel de las Organizaciones No Gubernamentales en los procesos de desarrollo en América Latina. en Proyecto Comparativo del Sector No Lucrativo.M. Salamon Lester (Director). The Johns Hopkins University. Instituto de Estudios Políticos 1992.
10. Cuadernos de la Reforma Política. D.D.F. México 1992.
11. Chinoy Ely. La sociedad: una introducción a la sociología. Editorial Fondo de Cultura Económica. 15ª edición. México, 1987.
12. Darcy de Oliveira Miguel (Coord.). Ciudadanos en construcción de una sociedad civil mundial. México.

13. De la Cueva Mario. La idea del Estado. Editorial Fondo de Cultura Económica. 4ª Edición México 1994.
14. De la Madrid Hurtado Miguel Elementos de Derecho Constitucional. Instituto de Capacitación Política. México, 1982.
15. De León Carpio Ramiro. Globalización, gobernabilidad democrática y vigencia de los derechos humanos. En Gobernabilidad democrática y derechos humanos. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. Editorial Nueva Sociedad. Caracas Venezuela, 1997.
16. Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo II. LV Legislatura. Cámara de Diputados. 4ª Edición. Editorial Porrúa. México 1994.
17. Díaz Muller T. Luis. El Derecho internacional humanitario y los derechos humanos: Un enfoque latinoamericano. en La rebelión en Chiapas y el derecho. Melgar Adalid Mario, Ruiz Massieu José Francisco y Soberanes Fernández José Luis (Coord.). UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1994.
18. Domínguez Orozco Jaime y Reséndiz Núñez Cuahtémoc. Sociedades y Asociaciones Civiles. Régimen Jurídico-Fiscal. Editorial ISEF. 3ª Edición. México 1997.
19. Foro Público. La Reglamentación de las ONG's, Proyecto Gubernamental Corporativizante Implicaciones y Repercusiones. Foro Cultural "Coyoacanense". México 1996.
20. Foro Público. Propuesta de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles. Foro Cultural "Coyoacanense". México 1998.
21. González Floresgómez Fernando y Carvajal Moreno Gustavo. Nociones de Derecho Positivo Mexicano. 28ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1989.
22. González González Ma. De la Luz. Valores Del Estado en el pensamiento político. UNAM. Facultad de Derecho. México, 1994.
23. Herrera Ortiz Margarita. Manual de Derechos Humanos. Editorial PAC. México, 1991.

24. Kant Emmanuel. La Paz Perpetua. Editorial Porrúa. 8ª Edición. Colección Sepan Cuantos. Núm. 242. México, 1995.
25. Lara Ponte Rodolfo. Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano. Editorial Porrúa. México, 1993.
26. López Méndez Marisol. Las ONG's y la defensa de los derechos civiles en México (1994-1996). UNAM. C.P.S. México, 1998.
27. López Portillo y Pacheco José. Génesis y Teoría General del Estado Moderno. Dirección de Publicaciones IEPS PRI. 3ª Edición. México 1976.
28. Mahatma Gandhi. Un encuentro con Mahatma Gandhi. La no violencia. Editorial Lumen. Argentina, 1995.
29. Maquiavelo Nicolás. El Príncipe. 8ª Edición. Editorial Porrúa. México 1983. p 1
30. Meezs Odgers Jessica Ma. Origen y Funciones de las Organizaciones No Gubernamentales en México, el caso específico de Alianza Cívica. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. México, 2000.
31. Ianni Octavio. Teorías de la Globalización. Editorial siglo XXI. México, 1996.
32. Petit Eugene. Tratado elemental de Derecho Romano. Editorial Época. México, 1977.
33. Rios Nogueron José Oswaldo. El papel de las Organizaciones No Gubernamentales y su perspectiva hacia el año 2000. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. México, 1999.
34. Salinas Hernández Héctor. Incidencia de las ONG's en el proceso de incorporación del SIDA a la agenda del gobierno. Tesis para obtener el grado de Maestría. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. México 1998
35. Serra Rojas Andrés. Ciencia Política. Editorial Porrúa. México 1988.
36. ----- . Derecho Administrativo. 17ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1996.
37. ----- . Derecho administrativo. 13ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1985.
38. Tapia Nava Erika. Participación de las Organizaciones No Gubernamentales en la transición a la democracia. Facultad de Derecho. UNAM. México, 1998.

39. Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. 21ª Edición. México, 1985.
40. Terrazas R. Carlos. Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México. Editorial Porrúa. 4ª Edición. México, 1996.
41. Torres Blanca en Organizaciones Civiles y Políticas Publicas en México y Centroamérica. Méndez Jose Luis (Coord.). Editorial Porrúa. México, 1998.
42. Zarco Mera Carlos. El tercer sector en México. Hacia una agenda de investigación. en Proyecto Comparativo del Sector No Lucrativo.

HEMEROGRAFÍA:

43. Bolívar Meza Rosendo. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. N° 134. Editorial Nueva Época. México, 1988.
44. Castellanos Cereceda Roberto. Política Social ¿Cuál es la estrategia?. En Diario Milenio. México 21 de Enero de 2001.
45. Concha Malo Miguel. Derechos sociales y económicos: agenda inconclusa. Gaceta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Núm. 12. Año V. México, 1998.
46. ----- . Las Organizaciones Civiles y la Lucha por la Democracia. En Justicia y Paz. Información y Análisis sobre Derechos Humanos. Núm 33 Año IX. México, 1994
47. De la Barrera Solórzano Luis. La fatalidad contrariada. Gaceta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Núm. 7. año VII. México, 2000.
48. ----- . Un producto civilizado. Gaceta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Núm. 7. año VII. México, 2000.
49. García Cárdenas Luis. Antecedentes y desarrollo de la Administración Pública Federal. Revista de Administración Pública N° 54. México, 1989.
50. Hernández Navarro Luis. Notas sobre las ONG's, la democracia y el desarrollo. El Cotidiano, Núm. 71. México, 1995.
51. ----- . Organizaciones No Gubernamentales y Democracia Emergente. Diario La Jornada. México 15 de Marzo de 1994.

52. Mayolo López Fernando. Ofrece Presidente a ONG dar reconocimiento legal, en Diario Reforma. México 1° de Marzo de 2001.
53. Morales Elizondo Consuelo. La herencia del gobierno de Ernesto Zedillo y los Derechos Humanos. Revista Debate Legislativo. Sociedad Mexicana de Estudios Legislativos. A.C. México, Diciembre de 2000.
54. Natali Abella Susana E. El Impacto del Desarrollo en el Desarrollo Humano. Quórum. Instituto de Investigaciones Legislativas. H. Congreso de la Unión. México, 1998.
55. Organizaciones No Gubernamentales. Revista Tiempo. Núm. 2653. México Agosto 1994.
56. Ortega Jesús en el Coloquio Partidos Políticos y sociedad civil. Versión estenográfica de la sesión matutina. Instituto Federal Electoral. México, 1995.
57. Salazar Luis. Los mitos de la sociedad civil. Semanario político del periódico el Nacional. México 24 de octubre de 1994. Nueva Época N° 3.
58. Sierra Guzmán Jorge Luis. La CNDH: una experiencia insuficiente para abatir la impunidad. En La CNDH: una visión no gubernamental. CMDPDH. México, 1991.
59. Tamayo Sergio. La participación ciudadana: un proceso. Revista Mexicana de Sociología. Año LIX/Núm 4. México, 1997.

LEGISLACIÓN:

60. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Barocio. 8ª Edición. México, 1999.
61. Declaración Universal de los Derechos Humanos. Gaceta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Núm. 12. Año V. México, 1998.
62. Código Civil para el Distrito Federal. Editorial I.S.E.F. 8ª Edición. México, 2000.
63. Congreso de la Unión. Cámara de Senadores. Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. México 9 de Junio de 1992.
64. Fisco Agenda 2000. Compendio de Leyes Fiscales Federales y sus Reglamentos. Editorial ISEF. 14ª Edición. México, 2000.

65. Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Decreto por el que se promulga. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Décima Época. No. 86 México 23 de Mayo de 2000.
66. Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Decreto por el que se promulga. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Décima Época. No. 85. México 23 de Mayo de 2000.
67. Ley de Planeación del Desarrollo Económico del Distrito Federal. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura. México, 2000.
68. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Diario Oficial de la Federación. México 31 de Mayo de 1995.
69. Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 1998-2000. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura. Comisión de Ciencia, Tecnología e Informática. México, 2000.
70. Poder Ejecutivo Federal , Secretaría de Gobernación. Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación 6 de Junio de 1990.
71. Poder Ejecutivo Federal. Decreto por el que se reforma el Artículo 102 Constitucional, apartado B. Publicado en el Diario Oficial de la Federación. México 13 de Septiembre de 1999.

DICCIONARIOS:

72. De Pina Vara Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. 6ª Edición. México, 1977.
73. Enciclopedia Historia de México. Guerra y Crisis. Tomo 10. Editorial Salvat. México, 1986. p. 1603

PÁGINAS WEB:

74. <http://www.aldf.gob.mx> en Leyes. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
75. <http://www.cndh.org.mx> Comisión Nacional de los Derechos Humanos
76. <http://www.gdf.gob.mx> en Coordinación de Enlace y Fortalecimiento de la Sociedad Civil
77. <http://www.gdf.gob.mx> Primer Foro de Corresponsabilidad Gobierno del Distrito Federal Plataforma de Organismos Civiles de la Ciudad de México. Declaración de Corresponsabilidad. Gobierno del Distrito Federal. México Junio de 1999
78. <http://www.gdf.gob.mx> Primera Feria de Organismos Civiles de la Ciudad de México. Gobierno del Distrito Federal.
79. <http://www.icd.org.uy/mercosur/informes/2000/falconer2.html> Falconer Pablo Andrés. A promesa do Terceir Setor.
80. <http://www.onu.gob.mx> en Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Declaración para el Progreso y el Desarrollo Social.
81. <http://www.onu.gob.mx> en Asamblea General. Declaración sobre el derecho al desarrollo.
82. <http://www.onu.gob.mx> en Asamblea General. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
83. <http://www.onu.gob.mx> Organización de las Naciones Unidas en Carta de las Naciones Unidas.