

20721
78



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLÁN

"LA DEFENSA Y PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS HUMANOS A NIVEL MUNICIPAL
EN EL ESTADO DE MÉXICO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA:

ARTURO RAFAEL FERNÁNDEZ CLAMONT

ASESOR: LIC. ALVARO MUÑOZ ARCOS



ACATLÁN, ESTADO DE MÉXICO, NOVIEMBRE DE 2003

A



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICO LA PRESENTE TESIS:

A MI MAMÁ, MI PAPÁ, PACO, DIANA Y ANGELES.

A VICKI, LULU Y ESME

Y A RAÚL, POR LA IDEA

D

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	I
CAPÍTULO I. Derechos Humanos.....	1
1.1 La Protección de los Derechos Humanos en la Antigüedad.....	1
1.1.1. El hombre y sus derechos para los hebreos.....	1
1.1.2. El hombre y sus derechos para los romanos.....	4
1.1.3. El Cristianismo y el nuevo valor del ser humano.....	7
1.2. El Derecho Natural como primer fundamento de los Derechos de la Personalidad.....	9
1.2.1. El Derecho Natural en Roma.....	11
1.2.2. Derecho Natural Cristiano.....	12
1.2.3. El iusnaturalismo Escolástico.....	13
1.2.4. El iusnaturalismo Racionalista.....	15
1.3. El Personalismo y su influencia en la concepción moderna de los Derechos Humanos.....	18
1.4. Derechos de la Personalidad.....	21
1.5. Ubicación de los Derechos Humanos en las ramas de la Ciencia Jurídica.....	24
CAPÍTULO II Tendencias Actuales de los Derechos Humanos.....	30
2.1. Protección de los Derechos Humanos frente a Particulares: el caso de Alemania, España y Colombia.....	32
a) Derecho Alemán.....	32
b) Derecho Español.....	33
c) Colombia.....	35
d) Estados Unidos.....	36
2.2. Postura de la doctrina y legislación mexicanas respecto a la tutela de los Derechos Fundamentales frente a Particulares.....	37
2.3. Casos en que la tutela de los Derechos Fundamentales frente a particulares podría ser aplicado en nuestro país.....	42
2.3.1. Prestación de un servicio público por un particular.....	43
2.3.2. Un particular cuya conducta lesione gravemente el interés colectivo.....	44
2.3.3. Estado de indefensión y subordinación.....	47
a) Sindicatos y Libertad de Asociación.....	47
b) Violación de Derechos Humanos en la Familia.....	50
2.3.4. Derecho a la Intimidad Personal.....	52
2.3.5. La protección de particulares ante prestadores de bienes y servicios.....	57
a) La Comisión Nacional de Arbitraje Médico.....	58
b) La CONDUSEF.....	59
c) La Procuraduría de Defensa del Consumidor.....	61
CAPÍTULO III Marco Jurídico.....	63
3.1. Los Derechos Humanos y las Garantías Individuales.....	63
3.1.1. Concepto de Garantía Individual.....	65
3.1.2. Concepto de Derechos Humanos.....	68

C

3.2. Legislación del Estado de México.....	69
3.2.1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.....	70
a) Aspectos comparativos con la Constitución Federal.....	72
b) Garantías no especificadas en la Constitución Federal.....	74
3.2.2. Código Civil del Estado de México.....	74
3.2.3. Legislación de Derechos Humanos del Estado de México.....	77
3.2.4. Legislación para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar en el Estado de México.....	83
3.3. Bando Municipal de Cuautitlán, Mex, 2000-2003.....	84

CAPITULO IV Organismos y Figuras de Defensa y Protección de los Derechos Humanos.....	90
4.1. Posición de México ante los sistemas internacionales de Protección de los Derechos Humanos: Organismos y Tratados Internacionales ratificados por México.....	90
a) El papel de México en el ámbito regional de protección de los Derechos Humanos.....	92
b) México y la Corte Penal Internacional.....	97
4.2. La Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	101
4.2.1. Limitación competencial de la CNDH.....	106
4.2.2. La limitación en materia laboral.....	108
4.2.3. Limitación en materia electoral.....	111
4.2.4. Temas pendientes de la Agenda de la CNDH.....	113
4.3. Instituciones de Naturaleza Privada relacionadas con la promoción y difusión de los Derechos Humanos: las ONG's.....	117
4.3.1. Naturaleza Jurídica de las ONG's.....	117
4.3.2. Las ONG's internacionales.....	124
4.3.3. Las ONG's en nuestro país.....	127
4.3.4. La defensa de los Derechos Humanos y las ONG's.....	130
4.4. Futuro e importancia de las ONG's.....	133

CAPITULO V Situación Concreta de los Derechos Humanos en Cuautitlán, México.....	135
5.1. La protección de los Derechos Humanos en el Estado de México: las Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos.....	135
5.2. Síntesis Histórica del municipio de Cuautitlán, México.....	136
5.3. Elementos sociales que lo integran.....	139
5.4. Coordinación Municipal de Derechos Humanos de Cuautitlán.....	146
5.5. Estructura de la sociedad civil en la defensa de los Derechos Humanos.....	152
5.6. Diagnóstico de la situación de los Derechos Humanos en el Municipio.....	154

CONCLUSIONES.....	164
BIBLIOGRAFÍA.....	166

D

Objetivo General

Analizar la situación de los derechos humanos en el municipio de Cuautitlán, Estado de México, así como la participación que en esta materia llevan a cabo los distintos organismos de protección de derechos humanos, ya sean públicos o privados.

#

INTRODUCCIÓN

La idea de realizar un trabajo de tesis sobre la protección de los Derechos Humanos a nivel Municipal en el Estado de México, surge de la inquietud de traducir lo aprendido durante mi carrera a la práctica cotidiana del municipio donde vivo: Cuautitlán.

Considero que en ciertas ocasiones, el aprender y acumular conocimientos sobre distintos temas, -en este caso sobre los Derechos Humanos-, no sirve de mucho si estos, no son aplicados a nuestra realidad. En este sentido, mi primera inquietud radicaba en conocer cómo son violados los Derechos Humanos en el municipio de Cuautitlán, cuáles derechos son con mayor frecuencia atropellados, y si éstas violaciones ocurren en el hogar, en la fábrica, en la calle, etc.

Probablemente muchos podrán considerar irrelevante que un trabajo de tesis tenga como objetivo principal el hablar de los derechos humanos en un municipio del Estado de México. Quizá esta idea tenga origen en el hecho de que una parte de los estudiosos del derecho se les ha olvidado aplicar sus reflexiones en el terreno de la realidad. Especialmente en el campo de los Derechos Humanos, es triste ver como los estudios teóricos y quienes los imparten, descuidan o hacen a un lado el análisis verdadero, con datos y estadísticas acerca de la problemática de estos derechos, no únicamente a nivel municipal, sino también a nivel nacional.

Tal vez esta circunstancia se deba a que en gran parte de los textos jurídicos no estemos acostumbrados a encontrar este tipo de información. Sin embargo, me pareció importante ilustrar estadísticamente los datos referentes a las violaciones de los Derechos Humanos que se dan en Cuautitlán, Méx., ya que este tipo de datos además de darnos una idea más cercana a la realidad, son una especie de "radiografía" de la problemática en este municipio, mediante la cual se pueden diseñar estrategias en materia de Derechos Humanos.

Mi segunda inquietud para realizar la presente tesis, surge en el momento de reunir la bibliografía básica que existe sobre este tema, incluyendo las tesis que se han realizado sobre esta materia en la ENEP Acatlán. Tal pareciera que en esta materia todo está escrito, en donde trabajos van y vienen, siendo repetitivos el uno del otro.

Para evitar caer en esta dinámica, opté por tratar el estudio de los Derechos Humanos no desde la clásica visión positivista, en donde se cree que estos derechos son una concesión del Estado a sus gobernados. Por tal razón, en el Capítulo I, pretendemos demostrar que los Derechos Humanos siempre han sido una inquietud que ha perseguido a los hombres a lo largo de la historia, y que aún encontrándose en sociedades esclavistas, el hombre de esa época buscaba la fórmula para hacer valer sus derechos y de los demás. La primera de ellas la encontró a través de la religión.

Siguiendo la dinámica de no abundar sobre lo ya escrito, sino ahondar en lo que aún falta por investigar, al menos en la doctrina mexicana, me propuse abordar en el segundo capítulo de esta tesis la protección de los Derechos Humanos frente a particulares. Abordo este capítulo no tanto con la intención de proponer modificaciones a nuestro texto constitucional, o a los demás ordenamientos legales, sino como una aportación adicional de esta tesis, principalmente para provocar su debate y discusión.

Finalmente quiero agradecer a mi Director de Tesis: Lic. Álvaro Muñoz Arcos, quien con su apoyo, demostró una vez más su compromiso que tiene como Académico de esta Universidad con las nuevas generaciones de egresados.

SUMARIO 1.1.- La protección de los derechos humanos en la antigüedad; 1.2.- El Derecho Natural como primer fundamento de los Derechos Humanos; 1.3.- El Personalismo y su influencia en la concepción moderna de los Derechos Humanos; 1.4.- Derechos de la Personalidad; 1.5.- Ubicación de los Derechos Humanos en las ramas de la ciencia jurídica.

1.1.- La Protección de los Derechos Humanos en la Antigüedad.- Sin duda alguna el concepto de derechos humanos es relativamente nuevo, y a pesar de que los valores que los acompañan siempre han existido, hasta hace poco tiempo recibieron esta denominación. Sin embargo, es importante demostrar que antes de que estos derechos fueran plasmados en las Constituciones, por ser valores inherentes a la persona humana, siempre han existido y han sido protegidos, como a continuación se verá.

A través de la historia en diversas civilizaciones se puede apreciar que existía una conceptualización diferente acerca del hombre y de sus derechos como tal. Para tener una mejor idea acerca de este concepto basta dar un vistazo a las culturas hebrea, romana y en el cristianismo, debido a que son las culturas que más han influido en el desarrollo cultural, religioso y jurídico de la actualidad.

1.1.1.- El hombre y sus derechos para los hebreos.- En el pueblo hebreo, al igual que en otras culturas orientales, la actividad de las personas se encontraba restringida por normas religiosas, en las que se reconocían ciertos derechos a los súbditos, ya que se suponía que dichas normas eran un pacto entre Dios y su pueblo.

Para entender el concepto de hombre dentro de la cultura hebrea, por principio tenemos que avocarnos a la Biblia, al libro del Génesis, donde encontramos dos formas de ver al hombre, una en sentido general y otra en una forma más particular. La primera palabra que define al hombre en la Biblia es Adán, que proviene de la raíz que significa barro, tierra roja. Este término hace alusión precisamente al material del cual, según el mito de la creación, fue hecho el hombre, acompañado del *ruaj*, que indica el aliento divino. El otro término que se utiliza para referirse al hombre es *Ish* que significa hombre, varón, pero que originalmente significa fuego. Éste se complementa con el término *ishah*, traducido generalmente como varona, pero que indica aquélla que enciende el fuego.

De esta forma encontramos dos perspectivas para ver al hombre tal como lo conciben los hebreos. Por un lado se nos presenta definido a partir de su origen, que es doble: proviene de la tierra y proviene de Dios. Así llega el hombre a ser un ser viviente. Empleaban el término *Nephesh* que, si bien ha sido traducido por alma, para ellos significa el hombre integral,

PAGINACION

DISCONTINUA

completo, puesto que no suelen hacer la división cuerpo-alma, sino que conciben al ser humano como una unidad indivisible.

En síntesis, podemos citar que para los hebreos el hombre es en una única unidad, alma: nephesh; carne: basar, espíritu: rúaj; cuerpo: guph. O sea, ser vivo, sujeto mundano, caduco y mortal, persona dotada de una chispa divina vital. Así visto, es fácil percibir las cuatro dimensiones del hombre: un ser biopsico-social.

A pesar de que se ha extendido la idea de que en dicho pueblo no existía un respeto pleno a los derechos de sus súbditos, es importante destacar que la Biblia, es una fuente inagotable de inspiración para el pensamiento de la protección de la dignidad y derechos de la persona humana, que se vio fortalecida con la llegada del cristianismo.

Sin duda, el máximo legado que este pueblo otorgó a la humanidad, y en el que hemos llegado a saber parte de su cultura y tradiciones es la Biblia. Este libro sagrado para judíos y cristianos, contiene innumerables pasajes que nos dan una idea del pensamiento de este pueblo. Sin embargo, también es el primer legado de esta religión a la humanidad en donde se reconoce al ser humano como producto de la naturaleza. Para la materia que nos ocupa, el "*Decálogo*", que significa literalmente "*diez palabras*", es la principal contribución de este pueblo a proteger los derechos inherentes al ser humano. Estos diez mandamientos como también se le conoce se encuentran el libro del Éxodo (Ex 20, 1-17) y en el Deuteronomio (Dt 5, 6-22). A diferencia de los otros escritos de Moisés, la tradición judía asegura que estos diez mandamientos fueron creación divina y Dios los dio a conocer a través de este profeta judío.

Los diez mandamientos enuncian las exigencias del amor a Dios y al prójimo. Los tres primeros se refieren más al amor de Dios y los otros siete al amor de nuestros semejantes. Estos mandamientos nos enseñan la verdadera humanidad del hombre, al reconocerse en el prójimo como un semejante que requiere el trato, amor y el respeto como si fuera uno mismo. Asimismo, ponen de relieve los deberes esenciales, y por tanto, indirectamente, los derechos fundamentales inherentes a la naturaleza de la persona humana. Los diez mandamientos contienen una expresión privilegiada de la ley natural, en donde todos somos iguales.

Los diez mandamientos de la ley de Dios contenidos en la Biblia son:

- *Amarás a Dios sobre todas las cosas.*
- *No tomarás el nombre de Dios en vano.*
- *Santificarás las fiestas.*
- *Honrarás a tu padre y a tu madre.*
- *No matarás.*
- *No cometerás adulterio.*
- *No robarás.*
- *No dirás falso testimonio ni mentiras.*
- *No consentirás pensamientos ni deseos impuros.*
- *No codiciarás la casa de tu prójimo, no codiciarás la esposa de tu prójimo, ni su siervo, ni su criada, ni su buey, ni cosa alguna de su prójimo.*

Para los judíos, los diez mandamientos, por expresar los deberes fundamentales hacia Dios y hacia su prójimo, revelaban en su contenido primordial obligaciones graves, que eran inmutables y que por lo mismo su desacato merecía una sanción grave.

En este sentido, en otros libros del Antiguo Testamento, encontramos tales referencias. De tal forma, en el *Pentateuco*, el libro *Del Éxodo*, *Del Levítico*, *De Números*, y *Del Deuteronomio*, encontramos disposiciones que para los hebreos eran normas y que en su momento de una forma particular, protegían los derechos de los súbditos. Sin embargo, en el derecho *mosaico* encontramos una ambivalencia, ya que por una parte se protege la vida de los súbditos castigando al responsable de asesinato con la pena de muerte. En este sentido, dentro de estos libros podemos encontrar las siguientes referencias acerca del derecho a la vida de los individuos:

"Moisés, el sacerdote de Dios, dijo estas cosas: Si alguien golpeará a un hombre con hierro y lo matara, muera hasta la muerte. Y si con una piedra en la mano, con la cual pueda morir, lo golpeará y muriera, es homicida: muera hasta la muerte. Y si por enemistad lo empujara o asechándolo le arrojará alguna vasija y muriera, o por ira lo golpeará con la mano y muriera, muera hasta la muerte"

"Moisés dice: Pero si dos varones pelearan y uno golpeará a otro con una piedra o con el puño y no muriera, pero cayera en cama, y si levantándose caminará el hombre afuera con bastón, sin crimen estará aquél que golpeó, pero le dará el salario de su cesantía y al médico los gastos de la curación"

"Moisés dice: Si alguien golpeará a un esclavo o a una esclava con un palo y muriera en sus manos, sea castigado mediante un juicio. Y si sobreviviera, el esclavo o la esclava un día o dos, no será castigado, pues el precio es suyo"

"Igualmente Moisés: No darás falso testimonio contra tu prójimo"

Cómo se podrá observar, resulta relevante que dentro de la ley mosaica, se pretenda defender el derecho a la vida a través de penas tan severas como la propia muerte. Asimismo, a pesar de que en el Antiguo Testamento se hace referencia de que el *"hombre fue hecho a imagen y semejanza de Dios"*, se permitiera la esclavitud en su sociedad.

A partir del año 70 de nuestra era, después de la segunda gran revuelta en Judea, toda la tumultuosa compilación jurídica de los rabinos fariseos comienza a recopilarse en la obra llamada *Misná*, que fue terminada alrededor del año 200 D.C.

En cuanto a la pena de muerte, la ley judía era escrupulosamente cuidadosa. En el orden Cuarto (Cap. VII), la *Misná* dice textualmente: *"El tribunal puede infligir cuatro tipos de muerte: la lapidación, el abrasamiento, la decapitación y el estrangulamiento"*.

Como se puede apreciar, a pesar de que la Biblia establecía la igualdad de los hombres, el amor al prójimo y la protección de la vida, como castigo no quedaba descartada la pena de muerte en diversos casos. Sin embargo, en la misma *Misná* se tienen antecedentes de que *"en los procesos de pena capital la sangre del reo y la sangre de toda su descendencia penderá sobre el falso testigo hasta el fin del mundo"*.

Asimismo, la situación de la mujer hebrea también distaba mucho de ser equitativa con relación a los hombres. En este sentido, la mujer judía sólo tenía derecho a pedir el divorcio si su marido ejercía una de las siguientes profesiones: recogedor de inmundicias de perro (basurero), fundidor de cobre o curtidor. Y ello se debía únicamente al mal olor producido por dichas actividades. La ley estipulaba también que la esposa podía solicitar el divorcio, si a partir de los 13 años, el marido la obligaba a hacer votos, abusando de su dignidad, o si aquél padecía de lepra o pólipos.

Un texto de gran ayuda y que facilita comprender cómo en la *ley mosaica* existía una tendencia a proteger los valores inherentes al ser humano en la cultura hebrea, es la obra *Mosaicarum et Romanarum Legum Collatio*, la cual es una colección de derecho romano y mosaico que se conserva fragmentariamente en diversos manuscritos en donde se realiza una comparación de las leyes mosaicas y romanas.

Finalmente, a pesar de las injusticias cometidas en contra de las mujeres y de que la tradición hebrea contemplaba la pena de muerte, existía un precepto que otorgaba el mayor de los méritos a quien protegía una vida, de la siguiente forma: *"todo aquél que destruyera una vida en Israel, la escritura se lo computa como si hubiera destruido a todo el mundo, y todo aquél que deja subsistir a una persona en Israel, la escritura se lo computa como si dejara subsistir al mundo entero"*.

1.1.2.- El hombre y sus derechos para los romanos. - En las Actas de los Apóstoles, en el Nuevo Testamento, se puede leer lo que San Lucas escribió: *"No es costumbre romana condenar a ningún hombre sin que el acusado se enfrente cara a cara con sus acusadores y tenga una oportunidad de defenderse de la acusación"*, de tal forma, el evangelista dejaba quizá inconscientemente constancia de que a pesar de sus limitaciones, los romanos se preocupaban por tutelar los derechos de las personas ante el Estado y ante los particulares.

Para los romanos, el concepto de persona distaba mucho de parecerse al que actualmente tenemos. En el *Digesto*, en el título *"De jure personarum"*, los juristas romanos entendían que la persona consistía en cada una de las manifestaciones fundamentales del hombre: ser esposa, hijo, madre, esclavo, funcionario, etc. Realmente no se podía hablar de derechos y deberes, porque lo específico para ellos era que en base al *status* de la persona, surgían los derechos y deberes de las mismas. Es decir, las fuentes romanas señalan que los juristas romanos distinguían entre la constitución originaria del hombre y la vida social tal como es hoy, esto es, entre un derecho natural y un derecho de gentes.

Como recordaremos, el derecho romano se fundaba en las Doce Tablas promulgadas por los magistrados republicanos hacia el 450 A.C. Las Tablas fueron la primera compilación de reglas legales para gobernar la administración de justicia. En las Tablas y durante siglos posteriores, la ley romana era esencialmente civil, relacionada principalmente con los derechos de los individuos. No fue hasta ya avanzado el Imperio cuando apareció un cuerpo específico de ley criminal.

Las Doce Tablas constituyeron el código legal básico de Roma durante cerca de mil años. Con independencia de los cambios políticos, el derecho romano, basado en su sabiduría y el consenso humano, continuó su desarrollo. Sin embargo la adopción del cristianismo en el Imperio Romano influyó de manera determinante en el cambio de actitud en su legislación.

En este sentido, en año 527 D.C., el emperador Justiniano decretó una codificación de todo el sistema de una forma que fuera más coherente. Se clasificaron las disposiciones escritas por diversos emperadores romanos, formando un solo código de 4 mil 652 leyes. En el derecho civil, el nuevo sistema fue más eficiente y progresivo, facilitando la liberación de los esclavos y la compraventa de tierras.

¹ Ver: *"Comparación de Leyes Mosaicas y Romanas"*, Traducción de Martha Elena Montemayor Aceves, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, 1era Ed., México, 1994.

El concepto de justicia y de los derechos de los individuos comprendido en el Corpus Iuris Civilis siguen vigentes en la mayor parte de las legislaciones del mundo occidental, una pequeña muestra de las disposiciones del Código, son suficientes para demostrar su importancia en la protección de los derechos de las personas:

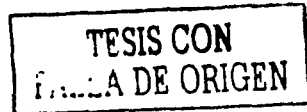
"No se obligue a nadie a defender una causa contra su voluntad"

"Nadie sufre condena por lo que piensa"

"No se puede sacar forzosamente a nadie de su propia casa"

"Lo que no se permite al demandado, no se puede permitir al demandante"

"Al imponer penas, la edad y la experiencia de la parte culpable deben ser tenidas en cuenta"



Sin duda alguna, el cristianismo, que paulatinamente fue permeando en la sociedad romana, ayudó filosóficamente a que estos principios fueran plasmados en las leyes romanas. Sin embargo, antes de que surgiera con fuerza este movimiento, existía una corriente filosófica con raíces en Grecia que promulgaba por la dignificación del hombre: el estoicismo. Esta corriente promulgaba que los hombres, por el sólo hecho de serlo, estaban hermanados por esa razón, sin importar razas, géneros, posición económica, etc. Con los estoicos surge también la idea de la ley natural, al concebir que el orden de la naturaleza es eterno e inmutable. Los escritos estoicos hacen alusión reiteradamente a la razón humana como base del derecho, e indican que todos los hombres son iguales y por lo mismo pueden disfrutar de los mismos derechos. Esta filosofía fue creada en Grecia y su principal impulsor fue Zenón, quien alrededor del año 300 A.C. comenzó a propagar estas enseñanzas. Los principales postulados que llevaban a cabo los estoicos eran los siguientes:

- o Creían que todos los seres humanos formaban parte de una sola razón universal.
- o Según los estoicos, la finalidad del hombre es "vivir conforme a la naturaleza"
- o Postulaban que todo ser humano era como un "mundo en miniatura", un "microcosmos" que a la vez se ve reflejado en el macrocosmos.
- o Los estoicos sostenían que existía un solo "derecho universal", el llamado *derecho natural* que era aplicado a todo el mundo.
- o En base a los postulados de los estoicos, Cicerón comenzó a formular el concepto de "humanismo", es decir la idea de colocar al individuo en el centro del universo.

En Roma, el emperador Marco Aurelio, es el vivo ejemplo de un seguidor de estas ideas. Su libro *Meditaciones* que compuso en griego, no constituyen un gran documento literario, pero contiene el más alto código moral que nos ha dejado el mundo clásico. Para tener una idea del pensamiento de esta escuela filosófica, citamos un fragmento de su libro *Meditaciones* en su Libro V, cuando habla acerca del hombre:

"Nadie debe apreciar ninguna cosa que no corresponda al hombre en tanto que hombre. No son requisitos del hombre, la naturaleza del hombre no anuncia ninguna de ellas, ni son perfecciones de ella. En ninguna de estas cosas está el fin del hombre, ni lo que completa su fin: el bien. Todavía más, si alguna de estas cosas le correspondiera, no sería atributo suyo el despreciarlas o sublevarse contra ellas. Tampoco sería alabado el hombre que pretendiera no tener necesidad de ellas, ni sería considerado hombre de bien el que tomara de ellas menos de lo que pudiera, en el caso de que realmente fueran bienes. Ahora bien, cuanto más

se desprende un hombre de una o varias de ellas, o cuanto mejor soporta ser despojado, más hombre de bien es."

Como se podrá apreciar, los antiguos romanos sentían una genuina pasión por hacer justicia entre los hombres y por proteger los derechos de los ciudadanos romanos, aunque con frecuencia atropellara estos principios cuando consideraba que peligraba su existencia ante otros Estados.

Sin embargo, a pesar de todo esto, la historia nos revela una cultura moralmente débil que dejaba mucho que desear. Un ejemplo es la inmoralidad sexual. El adulterio era frecuente, los hombres solían tener meretrices para el placer físico. La prostitución en los templos formaba parte de algunos cultos religiosos.

El mundo romano precristiano tenía en baja estima el valor humano. Los bebés no deseados, más frecuentemente mujeres, eran dejadas sobre la pila de basura o eran abandonadas en alguna parte retirada para que murieran. Podían ser tomadas para ser usadas, vendidas como esclavas o podían servir como prostitutas.

La brutalidad de ese tiempo se puede ver más claramente en los juegos de los anfiteatros romanos. Los espectáculos de combates entre gladiadores-hombre contra hombre, hombre contra animal, y animal contra animal atraían multitudes enormes, y reemplazaron el drama griego y el atletismo en su popularidad. Las ejecuciones eran consideradas menos emocionantes que los combates mortales. En consecuencia, cuando se incluían ejecuciones en el programa del día, solían llevarse a cabo típicamente durante el receso del almuerzo. Una de las formas de eliminar a los criminales era vistiéndolos con pieles de animales y arrojándolos a animales salvajes.

Esta brutalidad se extendió a los cristianos en los tiempos de persecución. La historia registra que Nerón hizo arrojar a los cristianos a los animales salvajes. También hizo que los sumergieran en cera, que fueran montados sobre árboles y quemados como antorchas gigantes en sus jardines.

Sin duda existía algo vulgar y brutal en el comportamiento de los romanos, que los hacía grandes fanáticos de los espectáculos sangrientos. La matanza de gladiadores, que llegó a ser la diversión favorita del pueblo romano, sin duda fue una inequidad sin nombre ni excusa.

Tan sólo Séneca nos ha dejado una condena de los juegos gladiatorios, que dice no haber frecuentado nunca. *"El hombre, la cosa más sagrada para el hombre, aquí es matado por deporte y diversión"*, escribió al salir del Circo romano la única vez que lo visitó. Esta postura de ubicar al hombre como la "cosa más sagrada" entre el universo es entendida porque Séneca fue un seguidor de la escuela estoica de Roma.

Es un hecho de que toda esta desvalorización del ser humano estaba a tono con el nivel moral de una Roma no cristiana todavía, pero tampoco pagana. El emperador era el Sumo Sacerdote que celebraba las fiestas y creaba nuevos ídolos como la diosa Fortuna, pero la sociedad romana carecía del principal sustento para sostener estas nuevas deidades: *la fe*. Esta última era monopolio de unos pocos centenares de cristianos hebreos, que en vez de solazarse con la muerte de los hombres en el Circo, se reunían en pequeñas comunidades a rezar por sus almas.

1.1.3.- *El Cristianismo y el nuevo valor del ser humano.*- Haciendo a un lado las creencias religiosas, la doctrina que propagó Jesús en la Palestina del año 30, movimiento al que después se le denominó "cristianismo", es un parteaguas en la historia de la humanidad, tanto en lo ideológico, político, cultural y religioso.

El mensaje de Jesús fue dirigido a todos los hombres, gentiles y judíos, y se basaba en el principio de *igualdad* de todos los hombres como hijos de Dios, rechazaba la esclavitud y establecía nuevos valores morales a los individuos.

Una crónica de las enseñanzas de Jesús, nos la da el Antiguo Testamento, los evangelistas dejaron constancia de que cuando a Jesús se le hizo la pregunta: *¿cuál es el mandamiento mayor de la Ley?*' (Mt 22, 36), Jesús responde: *"Amarás al Señor tu Dios con todo tu corazón, con toda tu alma y con toda tu mente"*. Este es el mayor y el primer mandamiento. El segundo es semejante a éste: *"Amarás a tu prójimo como a ti mismo"*. De estos dos mandamientos penden toda la Ley y los Profetas' (Mt 22, 37-40; Dt 6, 5; Lv 19, 18).

En efecto, los apóstoles señalaron que: no adulterarás, no matarás, no robarás, no codiciarás y todos los demás preceptos, se resumen en esta fórmula: *Amarás a tu prójimo como a ti mismo*. La caridad no hace mal al prójimo. La caridad es, por tanto, la ley en su plenitud (Rm 13, 9-10).

Sin embargo, la predicación de Jesús no sólo ofreció una vertiente religiosa como se puede apreciar, *sino una concepción del mundo y de la vida absolutamente distinta de la que hasta entonces se conocía en la tradición cultural judía, e incluso, grecolatina*.

Por esta razón, y otras de carácter teológico, estas nuevas enseñanzas fueron consideradas por la clase sacerdotal de Israel como una "herejía" y sus seguidores fueron señalados como una secta, por lo que Jesús fue crucificado en el afán de terminar con sus enseñanzas. Tras la crucifixión, pocos creyeron que tras la eliminación física de Jesús surgiría un Imperio espiritual que sacudiría las estructuras político-religiosas de la mundo romano. No obstante, la religión judía le debe al cristianismo el haber sido conocida en la cultura occidental, en donde esta nueva religión tuvo su mayor expansión.

La obra de propagación de las enseñanzas de Jesús se desarrolló en un principio únicamente en Palestina y comarcas vecinas, pues en los primeros momentos se convino tácitamente entre los Apóstoles que Jesús era el "redentor" no de todos los hombres, sino únicamente del pueblo judío. Fue después de la misión de Pablo en Antioquia cuando se planteó y fue resuelta la universalidad del cristianismo. Los principales dogmas que propagó el cristianismo en occidente, fueron el *dogma de la redención* y el *precepto del amor entre los hombres*.

Durante los primeros años de evangelización, los apóstoles con grupos de fieles discípulos se diseminaron por todos los rincones del Imperio Romano, careciendo de organización central. Si bien existía un núcleo de creencias comunes, las formas de culto diferían de ciudad en ciudad, surgiendo rivalidades entre los discípulos y disputas doctrinales.

Los Apóstoles Pablo y Pedro fueron ejecutados por diversos cargos, el primero murió decapitado por tener ciudadanía romana y Pedro murió en las masacres de cristianos ordenadas por Nerón. A partir de ese momento comienza a fortalecerse el cristianismo y empiezan a organizarse en "ecclesiae", o iglesias. Era un Imperio de ciudades por lo que el cristianismo se convirtió en un movimiento urbano. Además, era ahí en donde se cometía el mayor número de injusticias y el descontento era mayor. Tanto se llegó a afianzar la iglesia en

los centros urbanos que se comenzó a llamar "paganos" a los descreídos, esta palabra significa "aldeanos".

En este sentido, lo primero que cuidaron los precursores del cristianismo, fue la instauración de un modelo de vida sano y moralista. El aborto y el infanticidio fueron abolidos por los cristianos en medio de una sociedad que practicaba estos crímenes. Los fieles estaban obligados a recoger los niños abandonados y educarlos en la nueva religión. De esta forma, a la sociedad romana los apóstoles llevaron nuevas ideas acerca del valor del individuo y las relaciones familiares. Los esposos debían ser fieles a sus propias esposas y debían amarlas como si fueran sus propios cuerpos. Los hijos debían considerarse como mucho más que activos o pasivos económicos. A los amos se les dijo que trataran a sus esclavos con justicia y equidad.

Con estos principios en los que el hombre por ser hijo de Dios y máxima creación sobre la tierra, era sujeto de derechos inherentes, nació esta nueva religión que ya no quedaba limitada a una sola raza o posición social. Su nivel moral y sus enseñanzas fueron campo fértil en una sociedad que se consumía a si misma y sedienta de sed de justicia, de equidad, y dignidad, por lo que Tertuliano afirmaba ciertamente al referirse a los cristianos: *"Tan sólo somos de ayer, y ya llenamos el mundo"*.

Con el reconocimiento de la Iglesia y su institucionalización en el sistema romano que se dio con el emperador Constantino, toda la ideología y valores como la dignidad del hombre, se fueron incorporando a los textos legales, introduciendo disposiciones tendientes a proteger la vida y dignidad de la persona, pero al mismo tiempo, implacables con los diferían de la nueva religión. Ya en el año 385, solamente 80 años después de la persecución cristiana, la Iglesia ya comenzaba a ejecutar a los *"herejes"*.

A pesar de los errores cometidos por los herederos de esta rica y basta religión, es indudable que el cristianismo le otorgó al ser humano una nueva dimensión y lo exaltó por encima de muchas cosas. Le otorgó dos valores únicos, **dignidad e igualdad entre todos los hombres**. Valores que ninguna religión le había otorgado a la humanidad y que no sólo prevalecieron en el aspecto religioso, sino que fueron transmitidos a la vida cotidiana de las personas y de las instituciones.

A pesar de que Jesús desde un inicio dejó claramente separadas sus enseñanzas con el "mundo temporal o terrenal" cuando dejó principios como *"Dad al César lo que es del César, y a Dios lo que es Dios"* o *"Mi reino no es de este mundo"*, es indudable que desde un inicio el cristianismo y el derecho estuvieron de cierta forma unidos, quizá por la moral que esta religión imprimió a sus postulados, mismos que no chocan con los principios que el derecho busca.

En este sentido, resalta que para el cristianismo los conceptos de pecado y delito son inseparables, cuando no son la misma cosa. Ya que la persona que comete homicidio, al mismo tiempo de incurrir en un pecado, es acreedor a una sanción porque violó una norma jurídica. Asimismo, este mismo ejemplo aplica en el caso del adulterio, que es sancionado por el cristianismo y por el derecho.

Un caso contrario se presenta cuando en los textos teológicos hacen referencia a la injerencia jurídica de las enseñanzas de Jesús, pero contrarias a los principios de equidad y proporción del derecho, cuando señala que *"Se debe devolver el mal por el bien, perdonar a nuestros enemigos y ofrecer la otra mejilla"*.

La principal aportación del cristianismo, es que otorga al individuo la condición de persona proyectando hacia su intimidad la dotación de valores humanos. Por consiguiente el pensamiento cristiano aportó una interesante innovación al concepto del hombre, ya que la persona cristiana no anula al individuo pagano, sino que se superpone a él, añadiéndole una mayor dignidad. Este pensamiento repercute de manera importante aún en la época moderna, porque en las declaraciones de derechos de la persona del siglo XIX, tienen su base en el valor cristiano de lo justo.

En síntesis, podemos concluir con una cita de Kuri Camacho, que sintetiza lo que el cristianismo significó para los hombres en esa época:

"ninguna de las corrientes existentes hoy en el mundo occidental, habrá enaltecido la dignidad humana, los derechos del hombre, más de lo que ha hecho el cristianismo".²

Como se podrá apreciar, en estas tres etapas de la historia de la humanidad se comenzaron a sentar las bases del llamado *Derecho Natural*. En la antigua roma y entre los judíos, estas bases se encuentran en la filosofía y el ser humano es visto como una parte más de la naturaleza. Sin embargo, el pensamiento cristiano cambió la forma en como era visto el hombre en la naturaleza, ya que introduce al mundo jurídico una noción del ser humano como sujeto del conocimiento con voluntad libre, dignidad y como persona con pleno sentido de sustancia.

Más tarde, en la baja edad media, Santo Tomás de Aquino recogerá y perfeccionará esta concepción del *Derecho Natural*, que junto con otros filósofos como Ricardo de San Víctor, San Agustín y Juan Duns Escoto, lograrán ubicar el concepto de persona, destacando su plenitud y dignidad. Posteriormente, como se verá continuación, en el Renacimiento, y en especial en el iusnaturalismo de los teólogos juristas españoles del siglo XVI desarrollarán la tradición teórica hispanoamericana de los derechos humanos.

1.2.- Derecho Natural como primer fundamento de los Derechos de la Personalidad.- Sin duda alguna, el fundamento más sólido de los derechos de la personalidad desde el punto de vista filosófico y jurídico es el *Derecho Natural*.

El Derecho Natural, en el que se cobijan los Derechos de la Personalidad, es el mismo que parte de Platón y Aristóteles, es recibido, divulgado y profundizado por la tradición judeo-cristiana con autores como San Agustín y Santo Tomás y los teólogos juristas españoles del siglo XVI, tales como Vitoria, De Soto, Suárez y Mariana.

En una primera aproximación, puede decirse que esta "ley natural" es la relación objetiva que existe entre la conducta y el perfeccionamiento de la persona. Las conductas que perfeccionan la persona constituyen los deberes o prescripciones de la ley natural y las conductas que la degradan constituyen prohibiciones que ella establece.

El primer principio de la ley natural es el que dice "haz el bien y evita el mal". Como se puede apreciar, desde un principio cataloga las conductas humanas, existen unas que benefician y

² Kuri Camacho, Ramón, "La declaración de los Derechos del Hombre de 1789 y la tradición judeocristiana", en *Antología Filosófica*, año 9, núm. 1, México, enero-junio de 1995, p. 51.

otras que perjudican. Surge de este modo la noción de los deberes y las prohibiciones contenidas en la ley natural.

Quando se habla de Derecho Natural, se hace alusión al derecho propio o inherente a la naturaleza humana, que no es creado deliberadamente por un órgano gubernamental, sino que está constituido por criterios y principios rectores de la conducta humana, eternos e inmutables; además no está representado por un conjunto unitario y sistemático de normas, que exista en algún lugar concreto y cuya validez todos reconozcan.

Para su validez, el Derecho Natural, no requiere ser producto de un determinado procedimiento previamente establecido para la creación de normas jurídicas. El Derecho Natural es esencial a la naturaleza humana, y no creación del hombre.

Es precisamente natural, porque se funda en la naturaleza; pero ésta ha sido considerada desde diferentes enfoques. Para unos está fundada en la naturaleza divina. Para otros, se inspira en los dictados o mandamientos de la divinidad. En otra de sus versiones está el Derecho Natural apoyado y basado concretamente en principios de la Iglesia Católica. Para otros, está de acuerdo con la naturaleza humana; el hombre refleja su propia naturaleza en ese derecho para que sus normas tengan suprema calidad humana.

El Derecho Natural pretende ser el original, genuino, correcto y desde luego, vigente de modo absoluto. Lo significativo, es que se trata de una concepción que requiere destacar básicamente la realización de los valores humanos. Es una acepción axiológica, que no requiere atender sólo a las formas, sino más bien a los contenidos valiosos y por ello siempre se le contrapone al Derecho Positivo, que sólo es formalmente válido por la razón de ser elaborado, aplicado y reconocido por el Estado, en el que impera el arbitrio de sus órganos de poder o gobierno y en el que la legalidad predomina sobre sus valores, si no es que los sustituye.

En una primera definición personal podríamos señalar que el Derecho Natural es *aquella parte del orden jurídico formado por el conjunto de principios elaborados por la razón, basada en las tendencias o inclinaciones innatas a nuestro ser que organizan de modo fundamental la convivencia humana.*

Autores como Francisco Carpintero Benítez³, dividen las etapas del naturalismo en: Clásica, Edad Media, Ilustración y Edad Moderna. Otros autores como Jesús Antonio de la Torre Rangel reconocen únicamente dos teorías naturalistas: la clásica y la racionalista. La primera es la que hacíamos alusión de la tradición cristiana, y la racionalista es la que se gestó con la Ilustración, ligada a la Revolución Francesa y a la Independencia de Estados Unidos de América.

Cada una de estas tradiciones teóricas sobre los derechos de la personalidad tiene una ideología en la cual fundamenta sus disertaciones. La de la Ilustración apela teóricamente a la llamada "Escuela de Derecho Natural" que se desarrolló en los siglos XVII y XVIII, es de corte racionalista y su principio social fundamental es el individualismo.

Los distintos fundamentos filosóficos de ambas corrientes hacen que existan entre ellas enormes diferencias, partiendo de que ambas reconocen la existencia del Derecho Natural más

³ Ver: Carpintero Benítez, Francisco, "*Historia del Derecho Natural, Un Ensayo*", Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, 1era Ed., México, 1999.

allá del Derecho positivo; y se inscriben dentro de la teoría general del iusnaturalismo o "ley natural".

La idea del iusnaturalismo no es sino una respuesta filosófica al problema del derecho, al intento de buscar fundamento. La respuesta fue congruente con la filosofía vigente en cada momento histórico, ya que como a continuación se verá, el iusnaturalismo en cada etapa histórica tuvo los caracteres y orientaciones que le dictaban la filosofía dominante según la tendencia en dicha etapa.

Para tener un panorama más amplio de estas dos escuelas, a continuación realizaremos una breve reseña de cómo se ha desarrollado el *Derecho Natural* a través de la historia:

1.2.1.- *Derecho natural en Roma.*

El antecedente más representativo en la antigüedad, es la *escuela estoica*, de la cual ya se ha hablado líneas arriba y que surgió en Grecia. Sin embargo, el estoicismo que más repercutió en el pensamiento de occidente es el que se desarrolló en Roma.

Según la concepción estoica del mundo, el cosmos se compondría de dos principios: un elemento espiritual (*el logos*) divino, inmanente al mundo, que produciría y daría forma a todas las cosas, y un elemento material, sustrato de todas las cosas. El cosmos o Naturaleza aparecía ante ellos como un conjunto armonioso de seres, regido por un principio inteligente –el logos divino–. Existe un orden racional del universo, manifestación del espíritu divino, una ley eterna e inmanente del universo, representada por la razón divina. Esta ley eterna o logos divino se manifiesta en el hombre por la recta razón, que es la ley moral o ética propia del hombre, la cual consiste en vivir conforme a la naturaleza. Por ser el hombre un animal racional, vivir conforme a su naturaleza será vivir de acuerdo a los dictados de la recta razón. Aparece así la ley natural como el dictado de la *óρθος λόγος* o *recta ratio*.

Así, la aportación estoica a la ciencia del derecho natural se centra en dos aspectos:

- o La identificación de la ley natural como los dictámenes de la recta razón humana, y
- o El enlace de la ley natural con la razón divina, que ordena y gobierna el mundo (Cicerón usará la expresión "ley eterna").

Recogiendo una constante sofista y aristotélica, Cicerón afirmó que el derecho natural no ha sido producido por ninguna opinión, sino que está impreso en la naturaleza. La ley natural es ley verdadera, por lo que desobedecerla es negarse a sí mismo, rechazando la naturaleza humana, ya que la ley natural es la ley del hombre en cuanto tal:

"Hay una ley verdadera, recta razón conforme con la naturaleza, presente en todos, constante, sempiterna, la cual llama al deber mandando y desvía del engaño prohibiendo (...). A esta ley, ni cabe abrogarla ni es lícito derogarla en algo, ni puede ser abrogada por completo, ni nos podemos desligar de esta ley por obra del Senado o del pueblo, ni hay que buscar quien la explique, ni al intérprete Sexto Aelio; no será una en Roma, otra en Atenas, una ahora, otra después; todos los pueblos, en todo tiempo, serán regidos por esta única ley eterna e inmutable; y único maestro común, por así decirlo, y soberano de todos será Dios; de esta ley, él solo es autor, intérprete y legislador, y quien no lo obedezca renegará de él mismo y, rechazando su naturaleza de hombre, por esto mismo incurrirá en las máximas penas, aunque pudiera escapar de otras sanciones"

Así, Cicerón concluye que el derecho de los hombres tiene su última base y fundamento en la Naturaleza, puesto que sólo se concibe la ley humana en cuanto corresponde con las prescripciones de la ley natural, así para Cicerón existe:

- o El *ius civile*, propio de cada pueblo e integrado por las leyes positivas vigentes;
- o El *ius gentium* es a manera de un derecho universal aplicable en todo momento y lugar, que no es otra cosa que la determinación o concreción de los postulados generales y abstractos del *ius naturale*, el cual está por encima de todos.

Asimismo, para Gayo, sólo existen dos categorías de *ius*: el *ius civile*, el que cada pueblo se da a sí mismo y el *ius gentium*, aquél que se da en todas las naciones. A pesar de que no habla del *ius naturale*, el *ius gentium* no está exento de cierto sentido naturalista.

En la época del Imperio Romano, el derecho natural parece oscilar entre dos ideas muy distintas de este derecho. Por una parte parecen entenderlo al modo de San Pablo, como una ley escrita en el corazón del hombre que le lleva a discernir entre "lo bueno y lo malo", como lo practicarían juristas como Celso o Paulo. Sin embargo, otros juristas como Hermogeniano y Ulpiano lo entendían explicando que en un principio la humanidad no tenía ningún tipo de propiedades, por lo que las cosas eran comunes, a esta posesión común se le dio el nombre de "*communis omnium possessio*". Las propiedades fueron introducidas posteriormente por el derecho de gentes o *ius gentium* que deroga en este punto al *ius naturale*.

1.2.2.- Derecho Natural Cristiano.

Abarca desde el siglo primero de nuestra era hasta el siglo XVI, incluyendo dos períodos filosóficos muy importantes en la filosofía occidental: la Patrística y la Escolástica. En el período patrístico sobresalen los llamados "Padres de la Iglesia", es decir, aquellos pensadores y escritores de los primeros siglos del cristianismo (hasta el siglo VI) que fueron declarados por la Iglesia con ese título por sus escritos, su doctrina y su antigüedad, entre los que destacan San Agustín, San Isidoro de Sevilla, San Gregorio de Niza, San Juan Crisóstomo y otros, tanto de oriente como de occidente. En esta etapa, la teoría del Derecho Natural se convirtió en un lugar común del pensamiento cristiano.

Los postulados más significativos del pensamiento de los filósofos y escritores del período Patrístico se pueden resumir en las siguientes:

- o Existe una ley natural común a todos los hombres, impresa en la razón, mediante la cual todos pueden discernir el bien del mal, lo honesto y lo deshonesto.
- o El contenido de la ley natural es siempre el mismo, en todo tiempo y lugar.
- o Esta ley natural es ley de Dios, expresa la voluntad de Dios sobre todos los hombres, para que se comporten de acuerdo a su condición de *imago Dei* (es decir, no se tratan sólo de exigencias de la naturaleza, sino también de una expresa voluntad divina).
- o Las conductas contrarias a la ley natural son malas e injustas.
- o Existen dos clases de leyes en la sociedad: la natural y la positiva. La ley humana debe obedecerse salvo cuando contradice la ley natural, aunque esto comporte dificultades, deshonor o muerte.

En las "Cartas de San Pablo" se deja entrever el conocimiento que éste Apóstol tenía del pensamiento griego, cuyas concepciones aprovecha para sus construcciones teológicas y filosóficas. En ellas se da la primera alusión a la idea de la Ley Natural en el pensamiento

crisiano. La nota común hasta San Agustín es la dependencia de la ley natural y moral de Dios como fundamento teológico.

San Agustín, es quien culmina esta etapa del pensamiento de la Patrística. La teoría de la ley natural de San Agustín esta inmersa en la ley eterna por un lado y en la ley positiva por otro, constituyendo una trilogía de leyes en un conjunto coherente. El concepto de ley eterna fue formulado por primera vez por este teólogo, quien en el siglo IV de nuestra era señalaba que Ley Eterna: "*es la razón divina o voluntad de Dios que manda conservar el orden natural y prohíbe que se perturbe*".

Así, San Agustín enlaza la ley natural directamente con la ley eterna: de la ley eterna deriva la natural, y de ésta la positiva, supeditándose una a otra y formando un todo coherente; de suerte que cuando un precepto dado por una autoridad humana no evidencia esa conexión con la legalidad natural, carece de la condición de ley y, por tanto, no obliga; pues la misión del legislador humano es ordenar toda conducta que favorezca el bien.

1.2.3.- El iusnaturalismo Escolástico.

La doctrina Escolástica postulaba que la ley natural mantenía una estrecha conexión a través de la ley eterna. A fines del siglo XI con la figura de Anselmo de Laon, y sobre todo en el siglo XII la teología comenzó a convertirse en una ciencia sistemática. El conjunto de esta fase recibe el nombre general de "Escolástica"

A pesar de los innumerables filósofos que encaminaron diversas teorías, en el siglo XII aparecen los textos más básicos que dan una noción de este derecho en la Edad Media. El primero fue Pedro de Bellapertica, en la *Lectura Institutionum* y la *Summa Theologiae*, de Tomás de Aquino. Bellapertica señalaba que como las necesidades humanas cambian por diversos motivos, existe un derecho natural actual, que sustituye al derecho natural anticuado, así como existirá un derecho natural del futuro. Pedro de Bellapertica usa intencionalmente la distinción entre ley natural y derecho natural. La ley es inmutable y se refiere a los *prima principia* de la actuación práctica que todo hombre encuentra naturalmente mediante su conciencia, tales como no robar o no adulterar. El derecho es una concreción de la ley para cada problema concreto.

Por su parte, Santo Tomás de Aquino recoge la vieja distinción romanista entre derecho natural y derecho de gentes. Esto provoca que en ocasiones señale que el derecho natural se circunscribe a los *prima principia* y en otros momentos explica que el *derecho natural* es el *derecho de gentes*. Asimismo, Tomás de Aquino no contempla la ley natural como un conjunto de principios rígidos e inmutables, al contrario, ya había distinguido varias clases de principios. El otro problema al que aludía era que en ocasiones señalaba que el derecho de gentes era *derecho natural*, esto es que, el derecho positivo es *derecho natural*.

Siendo la ley natural participación de la ley eterna y derivando toda ley humana verdadera de la ley eterna, es claro que para Tomás de Aquino toda ley humana, para ser verdadera ley, deberá convertirse en la ley natural.

Posterior a Santo Tomás, la teoría del derecho natural no tuvo grandes aportaciones. En el renacimiento resurge, por obra de españoles, la filosofía escolástica; y no se tratará de una mera restauración de la ahora tan denostada medieval, ya que aporta elementos originales constituyendo una auténtica reelaboración de la antigua doctrina escolástica, dando entrada a temas nuevos consecuencia del curso de las ideas y de los acontecimientos históricos.

Al grupo de autores que se preocupó por el problema iusnaturalista, se le designó con la denominación de Escuela Española de Derecho Natural.

Tuvo una fecunda obra en materia jurídica, siendo el tema iusnaturalista el que con mayor insistencia trataron, motivo por el que se le dio el calificativo de Escuela al observarse unos rasgos comunes y nacionales frente a la escuela racionalista (Europea), motivo por el que se le denominó Española.

Los rasgos generales de la escuela fueron:

- o Absoluta fidelidad al dogma.
- o Cultivo de la teología, con reconocimiento del principio de que el derecho natural se encuentra vinculado a Dios.
- o Son eclesiásticos y grandes figuras.
- o Profesan en Ordenes como la de Santo Domingo y La Compañía de Jesús.
- o Muchos de ellos fueron personajes de primera línea en el Concilio de Trento.

Los puntos básicos de la escuela respecto al derecho natural, se resumen de la siguiente forma:

- o Es de origen Divino, ya que la ley natural procede de la ley eterna.
- o Coexiste con el positivo, siendo necesarios el uno al otro.
- o Tiene un carácter objetivo y normativo, no constituye un repertorio de principios éticos.
- o Es conocido por todos en cuanto a sus primeros preceptos, pudiendo darse ignorancia en algunos sujetos respecto de supuestos concretos derivados de preceptos secundarios.
- o Es uno, inmutable y universal, en cuanto a primeros principios.
- o Se distingue del de gentes por su origen, que en el primero es la naturaleza y en el segundo el consentimiento tácito de los pueblos.

Sus principales exponentes fueron hombres dedicados al culto, y sus principales exponentes son:

- o Francisco de Vitoria. (1492-1546). Dominicano, es el seguidor más fiel de Platón. Profesoró en Salamanca. Expone la doctrina sobre la justicia y la ley natural, y las relaciones de ésta con las normas del derecho positivo y sus caracteres y contenido.
- o Domingo de Soto. (1495-1560). Dominicano, profesor salmantino y alumno de Vitoria. Establece la distinción entre derecho natural, derecho de gentes y derecho positivo, considerando los dos últimos como derivaciones del primero.
- o Domingo Bañez. (1528-1604). De la Orden de Predicadores (Dominicano). Puntualiza la distinción entre derecho natural, derecho de gentes y derecho positivo.
- o Luis de Molina. (1535-1600). Jesuita, escribió los "Seis libros sobre la justicia y el derecho", la obra más extensa de la escuela.
- o Francisco Suárez. (1548-1617). De la Compañía de Jesús, es el autor de la Escuela Española de mayor talla por la cantidad, calidad, originalidad y profundidad de su obra. Se le conoce universalmente como "Doctor Eximio" y por su obra "Tratado de leyes...".

Para la materia que nos ocupa, esta fue la escuela que más contribuyó a fortalecer la tesis de los derechos de la personalidad, ya que exaltaba el reconocimiento de “*derechos naturales innatos*”, que los consideraba como “*aquellos que son connaturales al hombre, nacen con él, corresponden a su naturaleza, van indisolublemente unidos al ser mismo y demás, y en suma son preexistentes a su reconocimiento por el Estado, esto es, que antes de que el Estado los reconozca, tales Derechos corresponden al ser humano*”.⁴

Al respecto de esta escuela, Mauricio Beuchot, señala lo siguiente:

*“En el Renacimiento la palabra persona tuvo una alta connotación de dignidad, como era la dignidad del hombre que tanto fue cantada y estudiada por pensadores de la época. Eso llega a los filósofos-teólogos salmantinos como Vitoria, las Casas y Bañez que recogen esa idea de subjetividad actuante y moral engrandecida por la alta divinidad humana en la jerarquía de las criaturas, todo eso se le da por su ser o existencia, que esta llamada a realizar el pensamiento y la voluntad, se centra en el modo de ser o existencia.....La modernidad, aunque con tonos diferentes, no tendrá más que recoger y desarrollar (tal vez con exceso) esa idea de la persona y de la subjetividad que surge en la Escuela de Salamanca en el siglo XVI, sobre todo frente a las atrocidades que se comían en la conquista de América”.*⁵

1.2.4.- Iusnaturalismo Racionalista.

Durante el siglo XVI, el español Fernando Vázquez de Menchaca, miembro del Consejo de Castilla, hombre de confianza del rey Felipe II publicó en 1559 sus *Controversias Ilustres y otras de más frecuente uso*, que ha sido el primer libro jurídico específicamente moderno. En su obra, Vázquez de Menchaca escribió que la igualdad de todos los individuos es el *status naturale*, sobre el origen contractual del poder político y en general de todos los temas propios de la literatura iusnaturalista de la Edad Moderna. A través de su obra, *Vázquez de Menchaca sienta las bases para comenzar una nueva etapa de los estudios iusnaturalistas apartándose de la tradición romanista*. Con la influencia de Menchaca, unos años más tarde, Samuel Pufendorf rompe con la tradición romanista de forma tajante y reclamaba una nueva razón que sustituyera a la filosofía aristotélica. A partir de Pufendorf, se comienza a crear la escuela racionalista constructivista que siguieron autores como Christian Wolf en Europa central y en Inglaterra con Locke, Paine y Bentham.

Pufendorf y los autores que lo precedieron, no añadieron nada nuevo al iusnaturalismo que había presentado Vázquez de Menchaca, la principal innovación fue presentada por Locke, que al binomio de los derechos naturales de igualdad y libertad añadió el de propiedad.

A partir de la adición que hiciera Locke, el derecho de propiedad fue incluido en el triple catálogo de los derechos naturales del hombre. Asimismo, postulaba que la igual libertad se derivaba de la exigencia de que el poder fuera construido por individuos libres mediante un contrato de todos para asegurar la libertad, igualdad y propiedades, que ya se poseían en el estado natural. De ahí surge la idea del “*Estado de Derecho*”, porque para ellos, la misión del Estado era defender los derechos naturales del individuo.

⁴ Castán Tobeñas, José, “*Los Derechos de la personalidad*”, Instituto Editorial Reus, Madrid, 1952, p.63. Citado por Gutiérrez y González, Ernesto, “*El Patrimonio*”, Porrúa, México, 1995, p. 709.

⁵ Mauricio Beuchot, “*La persona y la subjetividad en la filología y la filosofía*”, en *Crítica Jurídica*, núm. 16, Instituto de Investigaciones Jurídicas/ UNAM, 1985, p. 20.

Locke vuelve a asignar el papel de fundamento de las leyes positivas a la Ley Natural, ya que aquéllas han de ser dictadas de modo que se haga efectiva la misión de tutela de los derechos naturales; por lo que el derecho del Estado no puede violar los derechos naturales del individuo.

A pesar de que en distintas obras se considera que Rousseau contribuyó al desarrollo del derecho natural, y por ende, a los derechos fundamentales de la persona humana, existen tratadistas como Jellinek que difieren de esta aseveración. Siguiendo la línea de Jellinek, podemos concluir que debido a que en su obra "*El Contrato Social*" Rousseau señala que el individuo cede todos sus derechos a la sociedad, dejando a la persona sin el menor derecho en cuanto entra al Estado, es inadecuado pensar que esta obra pueda haber inspirado las diversas declaraciones de derechos, ya que éstas fueron desarrolladas en contradicción con el *Contrato Social*.

Esta nueva doctrina denominada *iusnaturalista*, no tenía nada que ver con el verdadero derecho natural, se les llamó así porque ese fue el título que creo para sí el racionalismo ético-jurídico. Pero todos los tratados de estos autores llevan el nombre de *lus Naturale*.

Como se podrá apreciar, a pesar de que estos tratadistas parten del "estado de naturaleza" y utilizan las figuras de los "derechos naturales", no piensan en un orden de principios inmutable y eterno. Tampoco admite una *jurisprudencia*, es decir, que partiendo del conocimiento histórico del individuo, se determine lo que es justo. Asimismo, ellos determinaron que las leyes dictadas por el poder parlamentario tenían que ser justas necesariamente, ya que en la teoría son leyes que los ciudadanos dan para ellos y por lo mismo deben de ser justas.

En este sentido, los modernos postulantes del derecho natural prescinden de cualquier dato teológico, *el postulado de igualdad y libertad y la necesidad de salvaguardar los derechos fundamentales constituyen su principal pilar*. De igual forma, al negar la posibilidad de aplicar la jurisprudencia, es obvio que sus postulados eran de naturaleza política para afianzar la idea de la Ilustración y los modernos Estados. Como consecuencia de la ruptura entre ley natural y teología, se produce una separación entre moral (ética racional) y derecho. Se concibe la moral como una ley preceptiva y el derecho como una ley permisiva.

Así se considera a los principios de derecho natural como principios de la razón humana que deben ser tutelados por la autoridad y prudencia del gobernante, el cual detenta el poder por encargo de sus súbditos.

La primera crítica que recibió la escuela radical encabezada por Locke, es que partiendo de la idea de que el derecho natural debe de convertirse en leyes dictadas por el poder parlamentario, por ser derivadas del derecho natural deben de ser justas necesariamente, sin embargo, cuando se tiene una ley que es "injusta", siguiendo los postulados de Locke, nos encontraremos con la obligación moral de mantener esa ley y las desigualdades que de ella emanan, lo que significa una aberración a la propia naturaleza del hombre el permitir el sostenimiento de este tipo de leyes aunque sean contrarias a la naturaleza.

En este sentido, se puede afirmar que pocas veces la historia ha conocido épocas de un positivismo tan extendido y cerrado como la nuestra, pese a las numerosas tendencias que admiten un cierto objetivismo jurídico. No obstante, al mismo tiempo, pocas veces los derechos humanos han sido de tal modo proclamados. Cualquiera que sea la naturaleza de estos derechos, una cosa es clara y reconocida en cualquier parte del mundo actual: que tales derechos tienen origen y fundamento en el hombre mismo; son esenciales, derivados de la dignidad inherente de la persona, no se tienen por pertenecer a la sociedad, *son naturales*. Se

afirma expresamente que estos *derechos se reconocen (no que se crean) por los ordenamientos positivos*, y que su desconocimiento es injusticia, lo cual nos indica que en las normas que los reconocen, garantizan y regulan, algo hay, al menos, de nociones de derecho natural, entendiendo aquí lo natural como lo propio de la naturaleza del hombre.

La diferencia de ambas escuelas con relación a los derechos fundamentales de la persona, estriba en que la escuela racional circunscribe el ámbito de los derechos humanos al individuo, teniendo como base una reafirmación racional del *yo frente al otro* y sin entañar circunstancias históricas. La escuela clásica por su parte, con una visión integral del hombre, concibe la existencia de los derechos humanos tanto individuales como sociales, teniendo como base una relación entre el *yo y el tú*, que es el nexo fundante de la justicia, y con la posibilidad de historiarse.

Como se puede apreciar, se contraponen dos culturas jurídicas distintas: la clásica que reposa sobre una metafísica teológica y la moderna, de índole **personalista**, porque sólo tiene en cuenta a las personas por lo que somos y como tal se nos debe de respetar.

No obstante, a pesar de las diferencias existentes entre ambas escuelas, es importante destacar que el iusnaturalismo significó un avance en el pasado para lograr elevar al hombre como centro del universo, hablando en sentido teológico, y respecto a la positividad del derecho natural, la escuela clásica encontró la protección de las libertades de las personas como el fin de la ley.

Sin embargo, como se puede apreciar en esta breve reseña histórica del iusnaturalismo, *el concepto de la persona y del respeto a su dignidad e igualdad ya existían veinte siglos antes de que estos principios quedaran consagrados en las constituciones de los Estados que se consolidaron a finales del siglo XVIII (Estados Unidos y Francia), por lo que su inclusión en los ordenamientos de estas florecientes naciones obedecieron más a "un sentimiento de reivindicaciones políticas que la transformó de manera insensible, en una postura de índole también política y revolucionaria".*⁶

Por lo que se puede asegurar que el Derecho Natural fundamenta los derechos de las personas, al mismo tiempo que sienta las bases para que otras corrientes filosóficas del siglo XX perfeccionen el concepto de persona y de ser humano para lograr fundamentar la teoría de los derechos humanos, un claro ejemplo de estas corrientes lo representa el personalismo, que encabezó Mounier.

De esta forma el concepto de persona encuentra relación y base en el Derecho Natural y en la misma naturaleza humana.

Finalmente, siguiendo el trabajo del filósofo Mauricio Beuchot encontramos que ha planteado una salida para la fundamentación de los derechos humanos a través del iusnaturalismo, partiendo de los principios que desarrollaron ambas escuelas iusnaturalistas. En este sentido, parte su fundamentación desde el iusnaturalismo de valores inamovibles que no responde a situaciones históricas concretas (escuela clásica), o desde su positividad jurídica, dependiendo de la voluntad del legislador. Para equilibrar ambas concepciones de los derechos humanos, Beuchot establece su propuesta en el principio de que se acepta que en el ser humano hay naturaleza, pero al mismo tiempo existe historia. Es decir, el ser humano está constituido por naturaleza e historia de manera "analógica". De tal modo que los derechos

⁶ Gutiérrez y González, Ernesto, "El Patrimonio", Porrúa, México, 1990, p. 709.

humanos se fundan en la naturaleza del ser humano, pero caracterizados en su realidad histórica concreta.⁷

1.3.- *El "Personalismo" y su influencia en la concepción moderna de los Derechos Humanos.*

Como ya se ha establecido con anterioridad, el pensamiento cristiano introduce al mundo jurídico una noción del ser humano como sujeto con valores intrínsecos, como la dignidad y la igualdad, es decir, como persona en todo el sentido de la palabra. Una vez creado el concepto de persona e incorporado al derecho natural, su definición se vuelve más esencialista. Sin embargo, como ya también se abordó, en el Renacimiento con la escuela española se integra el concepto de persona destacando su dignidad.

Sin embargo, en pleno siglo XX surge una corriente filosófica denominada *Personalismo*. El papel de esta corriente es reencontrar la verdadera noción del hombre: dar un sentido a la persona, más allá de los errores individualistas o colectivistas.

Emmanuel Mounier fue el impulsor de esta corriente filosófica, y a través de su libro *"El Personalismo"*, plasma la idea de concebir a las personas como el eje rector de la naturaleza. Sin embargo, como recordaremos, la concepción del personalismo no es nueva, debido a que aparece en diversas épocas de la humanidad.

La afirmación central del personalismo es la existencia de hombres libres y creadores. Considera difícil dar una definición de persona, ya que la persona no es un objeto, lo que determina que el hombre no puede ser tratado como objeto, no obstante, existen diversas formas de expresar los criterios que se puede tener sobre la persona humana. En éste sentido Mounier hizo una designación, que no es una descripción completa:

*"La persona es un ser espiritual constituido como tal por una especie de la subsistencia y de su independencia en su ser; conserva ésta subsistencia por su adhesión a una jerarquía de valores adoptados libremente, asimilados y servidos a través de un comprometerse responsable y de una constante conversión".*⁸

En Mounier encontramos que considera el compromiso como una de las cualidades fundamentales de la Persona Humana.

El papel del Estado también fue elaborado por el Personalismo, y explicó cuál consideraba que era su función:

*"El Estado es una comunidad espiritual, o persona colectiva en el estricto sentido de la palabra. No está sobre la patria, ni sobre la nación, ni a mayor abundamiento- sobre las personas. Es un instrumento al servicio de las sociedades, y a través de ella, con ellas si fuera preciso, al servicio de las personas. Instrumento artificial y subordinado, pero necesario".*⁹

Los autores personalistas como Maritain, Buber, Karol Wojtyla, Scheler, López Quintás, Marías, C. Díaz, Spaemann y muchos más, sostienen que un régimen institucional para favorecer el desarrollo de la persona, debe "desarmar" cualquier forma de opresión de las personas, ya sea

⁷ Beuchot Mauricio, *"La Fundamentación de los derechos humanos como problema moral"*, Cátedra UNESCO de Derechos Humanos, UNAM-UNESCO, México, 1998.

⁸ Emmanuel Mounier, *"El Personalismo"*, en Obras III (1944-1950), Edit., Sígueme, Salamanca, 1990.

⁹ *Ibid.*

económica, política, cultural y jurídica. Además debe de establecer en torno a la persona un margen de independencia y de vida privada.

Visto de esta forma, las ideas del personalismo que promulgan los autores personalistas, está en consonancia con los conceptos iusnaturalistas promulgados por los pensadores cristianos y del Renacimiento. De esta forma, la noción de persona introducida por los Padres de la Iglesia y desarrollada después por la tradición cristiana enriquece a esta posición teórico-jurídica. En esa misma línea, el personalismo centra su reflexión en la persona como ser viviente e histórico.

Persona como un concepto viviente e histórico del ser humano, y no como un ente abstracto, es lo que el personalismo añade al iusnaturalismo. En este sentido, los autores personalistas señalan que esta corriente filosófica complementa al iusnaturalismo, para hacer realidad postulados teóricos como son la justicia y el bien común.

Sin embargo, el mayor aporte del personalismo es el que realiza a la corriente de los derechos fundamentales de las personas (derechos humanos), ya que Mounier señalaba que "la familia no se reduce a una asociación comercial ni a una asociación biológica o funcional", y agrega que "engendrar hijos, es ante todo, engendrar personas"¹⁰.

Esta consideración que hiciera Mounier representa lo que el personalismo, en la práctica y no en la teoría como el iusnaturalismo, aporta a la concepción moderna de los derechos humanos, debido a que esta visión determina al matrimonio como una unión de personas. Considerando a la mujer como persona, con igualdad jurídica ante el varón, con similar dignidad y dotada de ciertos atributos que deben de ser respetados. De esta forma, el personalismo privilegia al matrimonio como una unión concertada libremente entre personas igualmente libres. En esta sentido, tenemos un primer acercamiento del personalismo con los derechos humanos como los conocemos actualmente.

Es así como en el personalismo la *naturaleza humana* y *persona humana* no son dos nociones contradictorias, sino complementarias. La noción de naturaleza o esencia atiende a lo que es común, por lo que cabe afirmar que todos los hombres tienen la misma naturaleza y son por ello esencialmente iguales. En cambio, a partir de la idea de la persona, cabe afirmar que cada ser humano es único, distinto a los demás. Karol Wojtyła, afirma que "la acción nos ofrece el mejor acceso para penetrar en la esencia intrínseca de la persona y nos permite conseguir el mayor grado posible de conocimiento de la persona".¹¹

De esta forma, se entiende que Persona humana y derechos son un binomio que es insoluble, no se pueden entender separados, debido a que la persona sólo puede ser entendida en plena libertad y dignidad como atributos inherentes a la misma, pero también estos derechos pueden ser oponibles y reclamables a cualquiera.

Entre los autores personalistas existe una crítica a la concepción actual de los derechos humanos que parten de la Ilustración, ya que como se recordará los postulados de Locke son eminentemente individualistas y racionalistas. En este sentido Mounier considera que la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y la Constitución de los Estados Unidos son "*producto de la burguesía*", la cual nació contra el "*espíritu cristiano*", por lo que esa burguesía en tiempos de la ideología revolucionaria "*se otorgó a sí misma una carta de nobleza*:"

¹⁰ Mounier, Emmanuel, "*Manifiesto al servicio del personalismo*", Taurus, Madrid, 1972, p.112.

¹¹ Wojtyła, Karol, "*Persona y Acción*", Traducción de J. Fernández Zulaica, Madrid., Edit., BAC, 1982, p.13.

*La Declaración de los Derechos del Hombre. Código de las Conveniencias del perfecto egoísta o Tratado de la yuxtaposición de los burgueses*¹²

Por estas razones, **los personalistas afirman que los derechos humanos son "derechos de las personas", no del individuo**, debido a que no sólo deben de ser oponibles frente al Estado, sino que por tratarse de atributos que son inherentes a la naturaleza del hombre, deben de ser respetados tanto por las demás personas como por el mismo Estado. En base a lo anterior, podemos señalar que el personalismo como filosofía aporta toda una serie de reflexiones referidas a la teoría de los derechos humanos, **la persona humana es el sujeto y el objeto del derecho**.

En nuestro país, los postulados del personalismo llegaron a tener importantes seguidores, Antonio Caso¹³ fue uno de ellos. El problema de la persona llegó a constituir uno de sus grandes preocupaciones, que condicionó todo su pensamiento para llegar a afirmar que los problemas de todas las áreas de la filosofía podrían ser tratados desde la perspectiva del personalismo; incluso sostiene que lo único que tiene sentido en la existencia es la vida personal.

De quien recibió el Maestro la más fuerte influencia fue de Emmanuel Mounier. De ahí su énfasis moral y social y su clara distinción respecto del individualismo y del colectivismo, aunque también se encuentra una concepción más metafísica y personalista. No obstante su acercamiento al personalismo, Caso no lo desarrolló sistemáticamente, tal vez ni siquiera intentó hacerlo, quizá porque aún sentía aversión hacia los sistemas, o porque no lo concibió como un principio, sino como una culminación de sus ideas.

Al defender el personalismo, Caso tiene dos objetivos que son respuesta a problemas que considera de vital importancia para la humanidad: **que se reconozca al otro como persona**; y que se reafirme el ser sobre el tener. *Con el personalismo que defendía, deseaba que cada quien fuera reconocido como lo que es: una persona humana. La idea de persona impone respeto, y ésta debe ser la primera virtud que surja del cúmulo de maldades.*

El individualismo, señalaba Antonio Caso, sostiene que el individuo es el único real, y que la salvación de la persona es una obra individual, pero esta tendencia lleva hacia el egoísmo, porque en ella el individuo quiere tener más para él solo, y se olvida de que vive en una comunidad. *"Yo soy yo mismo, yo soy lo que es real. Mi bien es lo que quiero tener; y si no me lo dan, procuraré tomármelo"*. El individualismo, continúa, es falso porque desconoce la ley oral, la necesidad de realizarse cada persona humana, representando su papel en el seno de la sociedad, y olvida que la persona humana se realiza en el respeto a sí misma y en el amor a los demás.

Finalmente, Caso no toma la personalidad humana como un principio de individualidad, o como un estado de separación anárquica, sino como un principio social, porque requiere el respeto de todas las personas como fines y no como medios, y las considera necesarias para lograr la

¹² Mounier, Emmanuel. *"Revolución personalista y comunitaria"*. Obras I (1931-1939), Edit., LAIA, Barcelona, 1974, p. 432.

¹³ Antonio Caso (1883-1946) fue el primer secretario de la Universidad Nacional fundada por Justo Sierra en 1910. Impuso en la Universidad la enseñanza de la filosofía, perteneció al famoso grupo del Ateneo de la Juventud que renovó el ambiente cultural de México a fines del porfiriato. Caso comparte con Ricardo Gómez Robelo y con Henríquez Ureña su reacción en contra del positivismo. Asimismo, es el primero que se consagra en nuestro país a la filosofía. El pensamiento de Caso se resume en su máxima obra: *La existencia como existencia, como desinterés y como caridad*, 1ª ed. Porrúa, México, 1916.

realización personal; es decir, la convivencia humana es una condición necesaria para la plenitud de la persona.

1.4.- *Derechos de la Personalidad.* Introducirse al estudio que la filosofía jurídica ha realizado acerca de la naturaleza humana y la persona, nos sirve como fundamento para una explicación de lo que en la actualidad son los derechos de las personas, que generalizadamente son llamados "derechos humanos". En este último aspecto se han pronunciado diversos autores, entre ellos Ernesto Gutiérrez y González, quien se opone a que estos derechos sean denominados "humanos" bajo los siguientes argumentos:

"Con ese nombre de derechos humanos, se quieren referir exclusivamente a los derechos de la personalidad, aunque no lo sepan, y no a los derechos humanos, pues todos los demás derechos que se consignan en las leyes, son para humano, y por lo mismo son derechos humanos.

Con la denominación derechos humanos no se hace referencia a ningún tipo en especial de derechos, pues reitero que todos los derechos, en manera directa o indirecta, van a regular conductas humana. Los derechos relativos a la propiedad, los demás derechos reales, los derechos de crédito, los de autor, todos son derechos para regir conductas humanas, ya en forma directa, ya indirecta, y en cambio siendo derechos también humanos los derechos de la personalidad se identifica con tal denominación a una especie cierta de derechos humanos: los relacionados con las proyecciones físicas o psíquicas del ser humano, con vista de su integridad física o mental.

Ya aún más, algunas de esas proyecciones psíquicas del ser humano, se han hecho extensivas a las personas ficticias, a las personas morales, y se les llama derechos humanos en vez de derechos de la personalidad, resulta indudable que no se podrían proteger esos derechos que por extensión se les da a las personas morales, cuando fueran violados, pues ellas no son personas humanas sino personas ficticias. Al ser personas ficticias, sencillamente no se les podrán proteger derechos humanos, pero si en cambio al hablar correctamente de derechos de la personalidad se les podrá proteger, pues si bien no son seres humanos, si tienen personalidad reconocida en la ley".¹⁴

En este sentido, vale la pena repetir que la persona es el objeto del derecho, toda relación jurídica se da entre personas y todo el derecho está al servicio de las personas. Aún las mismas relaciones en las que intervienen sociedades o corporaciones de cualquier tipo con personalidad jurídica, se resuelven finalmente en relaciones entre las personas humanas que conforman esas entidades a las que el derecho reconoce personalidad jurídica. Por lo que es imprescindible para los juristas tener una idea de estos derechos de las personas.

El pensamiento iusnaturalista y personalista propiciaron que en el derecho se desarrollara una amplia protección de la persona, incorporando al derecho positivo estos principios. Sin embargo, la incorporación de éstos a los textos constitucionales y la idea de que eran oponibles sólo frente al Estado se fue generalizando, degenerando el verdadero significado de estos atributos de las personas, por el sólo hecho de serlas.

Es así que encontramos como dentro de la filosofía del derecho y del iusnaturalismo se han realizado únicamente estudios acerca de los derechos de la personalidad. En este sentido, en materia jurídica existe una gama de estudios acerca de los derechos fundamentales, pero oponibles sólo al Estado. Esta idea se contrapone con el iusnaturalismo clásico y con el

¹⁴ Op. Cit., pp. 712 y 713.

personalismo, ya que como recordaremos, por el sólo hecho de ser hombre, estamos dotados de ciertos derechos inherentes a nuestra propia naturaleza. Esta circunstancia nos obliga a rechazar la idea de que puedan condicionarse a que sí sólo el Estado los viola, se puede alegar que existe una violación a nuestra dignidad como ser humano, mientras que si este acto violatorio proviene de un particular, no estaríamos en el derecho de alegar que también fue violada nuestra dignidad?

Partiendo de esta idea tenemos que toda persona tiene deberes y derechos, por lo que el derecho no crea el sujeto titular de esos derechos, sino que simplemente reconoce esos mismos derechos. Por esa razón no cabe hacer distinciones entre persona humana (o individuo) y persona jurídica como si fueran dos realidades distintas.

Para los estudiosos del derecho, la palabra persona hace referencia inmediatamente al sujeto del derecho, al titular de los derechos y obligaciones. El concepto derechos de la personalidad según Carbonnier es de origen germánico. La gran mayoría de los autores que abordan el tema han adoptado este concepto de forma general sin abundar sobre la naturaleza que tales derechos representan.

En nuestro país, sucede un fenómeno similar, gran parte de los tratadistas se abocan a realizar el estudio de estos derechos de forma general sin realizar mayores abundamientos. El maestro Ernesto Gutiérrez y González en su libro "El Patrimonio" realiza un análisis de estos derechos de tal forma que se puede adecuar a la materia que nos ocupa.

En este sentido, Gutiérrez y González realiza una crítica a la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el sentido de que su creación parte de la idea de que los derechos de la personalidad solo pueden ser violados por el Estado a través de sus funcionarios, cuando la mayor violación de estos derechos se realiza por particulares.

Partiendo de esta idea, el autor señala que resulta ilógico que la protección de estos derechos pueda realizarse únicamente en materia administrativa o penal, sin tener en la legislación civil una definición clara y concisa del objeto de esos derechos y su enumeración, ya que en la actualidad únicamente se cuenta con la denominación gramatical.

Apegándose a lo que algunos tratadistas europeos como han formulado sobre el objeto de estos derechos, Gutiérrez y González citando a Gangi, señala que los derechos de la personalidad tienen por objeto "*el goce de los bienes fundamentales a la persona como la vida y la integridad física*", por lo tanto, el disfrute de estos derechos, "*resulta interesantísimo no sólo para los particulares o interesados personalmente, sino también para la sociedad y para el Estado. De ahí que su adecuado disfrute sea objeto de una doble consideración, tanto desde un sector jurídico público (leyes penales y administrativas), como desde un ángulo de Derecho privado, especialmente dedicado a perfilar su contenido*".¹⁵

Como habíamos señalado al iniciar este apartado, existen diversos autores que se han abocado al estudio de los derechos de la personalidad, sin embargo, al realizar una definición de los mismo no son claros en su descripción, por lo que Gutiérrez y González apegándose a lo que Castán Tobeñas señala, realiza su propio concepto de derechos de la personalidad, el cual citamos íntegro:

¹⁵ *Ibidem.*, p. 720.

"Son los bienes constituidos por determinadas proyecciones, físicas o psíquicas del ser humano, relativas a su integridad física y mental, que las atribuye para sí o para algunos sujetos de derecho, y que son individualizadas por el ordenamiento jurídico".¹⁶

El mismo autor, al fundamentar su concepto, precisa que los derechos de la personalidad son *bienes*, porque es patrimonio no pecuniario de la persona; son *proyecciones físicas o psíquicas*, porque el ser humano "lanza" al exterior situaciones físicas o psíquicas que deben de respetarse; son del *ser humano*, porque estos derechos tienen su origen en el ser humano; *son relativos a su integridad física y mental*, debido a que deben procurar que no se vulnere su integridad física o mental; *las atribuye para sí o para algunos sujetos de derecho*, porque si bien las personas morales son pueden ser sujetos de todos los derechos de la personalidad, por ser creaciones jurídicas del ser humano si pueden tener ciertos derechos, y; *son individualizadas por el ordenamiento jurídico*, debido a que únicamente es derecho de la personalidad el que es reconocido por el ordenamiento jurídico.

Finalmente, con el fin de ilustrar con amplitud cuales son los derechos de la personalidad, a continuación transcribimos los mismos en la forma en como los propone Ernesto Gutiérrez y González:

1).- Parte social pública.

- a).- Derecho al honor o reputación.
- b).- Derecho al título profesional.
- c).- Derecho al secreto o a la reserva: epistolar, domiciliario, telefónico, profesional, imagen, testamentario.
- d).- Derecho al nombre
- e).- Derechos a la presencia estética.
- f).- Derecho a la convivencia: reposo nocturno, libre tránsito, acceso al hogar, limpieza de basura, acceso al hogar, limpieza de basura, ayuda en caso de accidente, salud por equilibrio ecológico y protección al ambiente.

2).- Parte Afectiva.

- a).- Derechos de afección: familiares y de amistad.

3).- Parte Física o Somática.

- a).- Derecho a la vida.
- b).- Derecho a la libertad.
- c).- Derecho a la integridad física.
- d).- Derechos ecológicos.
- e).- Derechos relacionados con el cuerpo humano: disposición total del cuerpo, de partes del cuerpo, de accesorios del cuerpo.
- f).- Derechos sobre el cadáver: el cadáver en sí y partes separadas del cadáver.

¹⁶ *Ibid.*, p. 743.

1.5.- Ubicación de los Derechos Humanos en las ramas de la ciencia jurídica.- Recientemente en la doctrina encargada de estudiar los Derechos Humanos, se ha venido gestando una constante acerca de la problemática que entraña el doble carácter de los Derechos Fundamentales.

A pesar de resultar paradójico, es necesario destacar que a partir de los lamentables ataques terroristas del 11 de septiembre del 2002, los principios y fundamentos de los Derechos Humanos han salido a luz pública y actúan en el escenario político y jurídico mundial, a efecto de que su protección sea una constante de los Estados miembros de la comunidad internacional.

A lo largo y ancho de todo el mundo, cada día nos percatamos y descubrimos con asombro cómo a pesar de estar en los albores del siglo XXI, de distintas formas se violan los derechos humanos más esenciales, como en Afganistán, país tristemente célebre, en donde el régimen recién depuesto violaba los derechos de las mujeres; o Estados Unidos, en donde se violan los derechos de los migrantes, tanto por el Estado como por particulares; y en varios países del orbe, -incluido el nuestro-, la discriminación al acceso de los tratamientos de salud, y en especial de los enfermos de SIDA, se vuelve cada día una constante. Asimismo, la discriminación religiosa y la intolerancia en la libre manifestación de ideas es un mal que aqueja no sólo a naciones con regímenes totalitarios, sino alcanza a países supuestamente democráticos.

En todos los ejemplos expuestos existe una constante, y ésta es que en todas partes la persona ve seriamente coartada su dignidad e incluso amenazada su integridad física. Es por eso que existen diversas voces que sugieren revisar la doctrina que sustenta a los derechos humanos.

Cabe recordar que la doctrina moderna de protección de los derechos humanos surgió en los años 50's, producto de la hecatombe que significó la Segunda Guerra Mundial y vislumbrando de frente un nuevo orden mundial. A partir de ese momento surgió todo un nuevo esquema que buscó el respeto a la dignidad y valor de la persona humana.

Sin embargo, lo que en un principio era un asunto de carácter doméstico en las Naciones, ha tomado el rumbo de que los Derechos Humanos no pueden detenerse en la frontera de ningún país. Desde esta perspectiva, al no formar parte exclusivamente de los asuntos internos de una Nación y penetrar en el principio de soberanía, los Derechos Humanos se constituyen en la expresión directa de la dignidad de las personas y en consecuencia obligan a los Gobiernos a garantizar su respeto.

Es en este punto, en donde cabe mencionar que diversos autores ubican a los Derechos Humanos como derechos subjetivos de libertad que forman parte de la esfera jurídica de su titular, es decir de las personas, y también como normas subjetivas de principio y decisiones que tiene valor para todos los ámbitos del derecho.

Es natural que desde el momento en que Derechos Humanos fueron plasmados en las leyes y pasaron a formar parte del Derecho positivo, dejando a un lado su característica de ser buenos deseos filosóficos de igualdad entre los hombres, surgió el cuestionamiento acerca de cuál sería la rama jurídica en la cual tendrían cabida y a la que correspondería estudiarlos.

Si nos apegamos a la historia, tendríamos que decir con franqueza que los Derechos Humanos fueron plasmados en un inicio dentro del derecho político¹⁷, que es integrante del Derecho Público¹⁸. Al palpar el logro de las conquistas sociales alcanzadas, los derechos humanos se incluyeron a la norma constitucional en forma generalizada, principalmente para asegurar su respeto, de tal forma que ninguna otra ley pudiera contraponerse a ellos, tal como lo explica el maestro Héctor Fix Zamudio:

*"Resulta innecesario señalar que la romántica creencia de los idealistas revolucionarios de finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, de que era suficiente consagrar los derechos humanos en documentos constitucionales, para que los mismos fueran respetados por las autoridades y por los ciudadanos, quedó destrozada muy pronto por el desbordamiento constante de los poderes públicos, sin que los afectados tuvieran otra defensa que denuncias patéticas o acusaciones sin respuesta"*¹⁹

Sin embargo, todas las constituciones tienen algo en común, que tratándose de derechos individuales o sociales, todos están referidos al ser humano como tal, o al ser humano en su relación con sus semejantes.

Esta doble "calidad" ha dado como resultado la progresiva difusión en los últimos años de una teoría denominada "Teoría Objetiva de los Derechos Humanos", según la cual, éstos derechos no sólo cumplen su papel tradicional de derechos de defensa ante los Gobiernos, sino también toman el papel de mandatos de actuación y deberes de protección para los poderes públicos, al mismo tiempo que regulan las relaciones recíprocas entre particulares y actúan como límites a la autonomía privada de las personas.

Debido a esto, en el derecho privado se han realizado algunos esfuerzos por incluir los derechos humanos en categorías propias de esta rama jurídica, e incluso en algunas legislaciones estatales se han incorporado en los códigos civiles algunos de estos derechos, como sucede en el Estado de México, Puebla y Quintana Roo, principalmente.²⁰

Algunos estudiosos del derecho privado han considerado que el contenido del derecho civil no se limita solamente a las cosas y a las acciones de los individuos, sino también a las facultades que un hombre tiene sobre sí mismo, es decir, paulatinamente se extendió entre los civilistas la tendencia a admitir como área de su competencia a los derechos pecuniarios, dentro de los cuales se encuentran los derechos de la personalidad.

¹⁷ El Derecho político es Derecho constitucional por la naturaleza que lo caracteriza, la distinción entre ambos carece de sentido, y por lo mismo, no ha podido ser precisada de manera inobjetable por varios autores.

¹⁸ Esta clasificación a pesar de ser un hecho, es una de las más discutidas y difíciles de fundamentar jurídicamente. Al respecto, León Duguít señala que dicha clasificación no puede ser del todo absoluta, ya que toda regla jurídica tiene como esencia llevar a cabo la solidaridad social y como consecuencia todas las instituciones jurídicas tienen un fin social, y no se puede aseverar que prevalece el interés público o privado.

¹⁹ Fix Zamudio, Héctor, "*Protección Jurídica de los Derechos Humanos*". CNDH, México, 1999, p. 26.

²⁰ En el Código Civil del Estado de México, en su artículo 2.5, enuncia los derechos de las personas físicas, entre los que destacan el derecho a la integridad física, el honor, crédito y prestigio; En el Código Civil de Puebla se destina un capítulo denominado "Derechos de la personalidad", que comprende los artículos 74 al 88 y de acuerdo con el texto legal pueden oponerse a las autoridades y a los particulares; Por cuanto hace al estado de Quintana Roo encontramos que su Código Civil se encuentra en términos similares al del estado de Puebla, dedica un capítulo al tema: el denominado "Derechos de la personalidad", que comprende los artículos 666 al 679.

Los principios constitucionales sobre derechos humanos (garantías individuales) no se limitan a ampararlos únicamente contra los excesos de las autoridades, sino que los consagran en un sentido general y con referencias directas e indirectas a su protección frente a la actividad abusiva de simples particulares. Situación que nos lleva a reflexionar que es casi imposible sostener que los derechos humanos deben quedar ubicados sistemáticamente dentro del derecho público, idea que se ha generalizado.

La idea bastante generalizada entre los juristas de que los derechos humanos no rigen en el orden privado, se ha basado especialmente en la interpretación de la función histórica de los mismos derechos, como ya se ha explicado anteriormente. Sin embargo, atendiendo a dicha función histórica, es imposible negar que en pleno siglo XXI la experiencia ha demostrado que en las propias relaciones entre los particulares aparezcan con frecuencia inmiscuidos finalidades e intereses públicos, motivo por el cual se debe ser un poco menos rígido en torno a los sujetos obligados por los derechos fundamentales.

Asimismo, si se revisa con cuidado la historia del derecho, es en el ámbito privado en donde por primera vez se procede a hablar de derechos, y no esencialmente en el ámbito del derecho público.

Sin embargo, se considera que la protección del ser humano contra las amenazas en su contra que provengan del Estado, corresponden al campo del derecho público. En contraste, si se trata de la necesidad de ampararles contra abusos de particulares, debe establecerse que está en la esfera del derecho privado y que ha de hablarse de derechos de la personalidad.

Tal aseveración resulta un tanto discutible, ya que si nos apegamos al texto de la norma constitucional encontraremos que en el Artículo Primero entre otras cosas dice:

....."Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

Al finalizar la lectura del texto constitucional, cabe preguntarse ¿Quién es el sujeto pasivo obligado a cumplir estos derechos humanos? Por lo que no está de más hacer la siguiente aclaración:

Si los Derechos Humanos fuesen sólo oponibles al Estado, cabría sugerirles a los legisladores que reformaran el texto constitucional para que tuviera mayor claridad, y especificaran que los valores que el citado texto de la Constitución pretende tutelar sólo debe de ser obligación del Estado y no de todos los miembros de la sociedad.

Asimismo, la breve lectura del Art. 1º nos permite hacer los siguientes razonamientos:

1. La calificación de un derecho como fundamental, *no prejuzga la cualidad pública o privada de los sujetos obligados.*
2. Toda norma en la que se formule un derecho fundamental, debe facilitar con suficiente claridad la determinación de varios supuestos, como:

- a).- A favor de quien se reconoce ese derecho.
 - b).- Cual es la obligación que impone al sujeto pasivo.
 - c).- Frente o contra quién es oponible el derecho.
 - d).- La vía procesal a través de la cual el sujeto activo o titular del derecho puede hacer cumplir al sujeto pasivo la obligación.
3. Debemos ser honestos al determinar que lo singular de los derechos fundamentales es la fuerza con que pueden hacerse oponibles al Estado; sin embargo, esta calidad ha ocultado la cualidad esencial de los derechos humanos: que pueden ser oponibles a cualquier, llámese particular o autoridad.
 4. Es necesario aclarar que algunos derechos sólo pueden hacerse valer frente a una autoridad, como los contenidos en el Art. 16 de nuestra Carta Magna, no obstante, el contenido de otros artículos encierra una exigencia de respeto a otros particulares, y que al mismo tiempo imponen deberes al conjunto de los ciudadanos.²¹

Por lo antes expuesto, podemos deducir que cuando en una Constitución se quiera declarar un derecho, se debe de cuidar de que su formulación no sea puramente literaria, para que la misma no quede amenazada de ineficacia, o peor aún, que esa norma sea ambigua y por lo tanto suscite debates tanto en el ámbito jurídico como en el filosófico, al respecto James Beresford expresa lo siguiente:

".....mientras que en el ámbito de la política los Derechos Humanos están al alza, los filósofos del derecho parecen no encontrar el rumbo: o se muestran escépticos ante ellos, o niegan abiertamente que exista tal categoría de Derechos Humanos, o renuncian a fundamentarlos, o los reducen a un tópico cultural de lenguaje. ¿No significa esto una situación enfermiza de la filosofía jurídica? ¿O es que los derechos humanos son irrealidad, una construcción vacía o palabras vagas, incapaces de resistir el pensamiento filosófico y científico?"²²

Podemos agregar que otra de las causas que ha reforzado la protección de los derechos fundamentales en el ámbito civil, es que en el seno de la familia con mayor frecuencia se realizan acciones que atentan contra valores como la vida, libertad, integridad corporal y psíquica, así como la dignidad de uno o más miembros de la familia.

Una vez analizado desde este punto de vista el difícil tema de la ubicación de los derechos humanos en las ramas del derecho, no creo que exista alguna dificultad para que los Derechos Fundamentales puedan desarrollarse no sólo dentro del Derecho Civil, sino también desde la esfera de otras ramas de la ciencia jurídica como el Derecho Internacional, ya que como se anotó en un principio, los Derechos Humanos no pueden ser ya sólo materia del Derecho Constitucional y oponibles sólo frente a la autoridad, sino que puede ser de "Estado a Estado", como se pretende hacer actualmente en Cuba, país en donde a juicio de la comunidad internacional encabezada por Estados Unidos, el Gobierno de dicho país caribeño viola los derechos fundamentales de los habitantes de la isla, y en donde un país ajeno puede reclamar el respeto de dichos derechos no sólo de sus gobernados, sino de ciudadanos de otros países,

21 Como sabemos, el Art. 16 señala entre otras cosas que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles, posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente.....

22 Javier Hervada, "Los Derechos inherentes a la dignidad de la persona humana", en *Arts Iuris*, núm., 25, México. Universidad Panamericana, 2001, p. 231.

regidos por otras leyes; sin embargo, no pretendo extenderme en este rubro, ya que el tema es digno de un tratado de derecho internacional, porque al abordarse se tendrían que tocar temas como la soberanía y la jurisdicción de un organismo o un país externo, y el principio de hasta dónde pueden los derechos humanos traspasar fronteras y culturas.

De este modo, consideramos que podemos ubicar a los Derechos Humanos también dentro de otras ramas ajenas al derecho público como el derecho civil principalmente por las siguientes circunstancias:

- ✓ Los derechos humanos encuentran su base en la vida privada del individuo, misma que regula el derecho civil. De este modo, las garantías individuales encuentran sustento en el derecho privado. Asimismo al hablar de derechos de la personalidad no se puede dejar de relacionar a éstos con los derechos humanos, ya que ambos protegen los mismos principios. Prueba de ello es que diversos derechos de la personalidad y atributos del mismo son incorporados y tomados en cuenta por la Declaración Universal de Derechos Humanos, -aprobada por la Asamblea General de la ONU el 10 de diciembre de 1948-, entre ellos el derecho a la propiedad, al reconocimiento de su personalidad jurídica, a la nacionalidad, integridad física, nombre propio y protección a la base de la sociedad: la familia.
- ✓ Los derechos humanos también son "violados" por *particulares* o por *instituciones privadas*, principalmente en la prestación de servicios. Asimismo, un caso de mención especial es el relativo a la violencia intrafamiliar, el trato discriminatorio a las mujeres, el maltrato y explotación de menores.
- ✓ Personas morales y físicas actúan como coadyuvantes en el esclarecimiento de violaciones de derechos humanos y difusores de la cultura de los derechos humanos. En la "Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidas", aprobada por la Asamblea General de la ONU el 9 de diciembre de 1998 se establece que toda persona tiene derecho, individual o colectivo de promover la protección y "realización" de los derechos humanos, así como a desarrollar y a debatir ideas y principios nuevos relacionados con los Derechos Humanos y preconizar su aceptación.
- ✓ Si alguien tiene la capacidad de aplicar el derecho y lo hace cotidianamente es el primer defensor de los derechos humanos, con una gran ventaja: el acto judicial es un acto que tiene el imperio del Estado, entonces en todos los niveles el juez civil es un aplicador y un defensor de los derechos humanos.

Una vez realizados estos breves razonamientos, nadie podrá negar que los Derechos Humanos son una materia interdisciplinaria, no sólo de las distintas ramas del derecho, sino de otras materias como la sociología, medicina, etc., por lo que puedo concluir que este tema puede abordarse desde distintas ramas del derecho ajenas del derecho público.

Esto es resultado de que en el derecho positivo mexicano, las disposiciones relativas a la persona son fragmentarias, es decir, no existe un solo cuerpo que se encargue de ellas, ya que las concepciones que se tienen sobre las personas en materia civil, constitucional y penal dificultan la visión integral de las mismas. De esta forma, el hecho de que los derechos de la personalidad se denominen en el Derecho Constitucional como garantías individuales, y de que en el mismo texto constitucional no se establezcan enunciativamente, provoca una falsa

concepción de los derechos humanos. Por lo tanto, resulta indispensable que el sistema jurídico mexicano se actualice, provocando la concientización de todos los hombres y mujeres acerca de la revalorización de su dignidad personal frente al Estado y frente a sus semejantes.

El derecho privado tiene que mirar hacia la función prioritaria de nuestros días: la tutela de la persona. Finalmente, me gustaría concluir este apartado con una cita del maestro Ernesto Gutiérrez y González, que a la letra dice:

"Algunos temas que se comprenden en los derechos de la personalidad, se han tratado como un mero rollo del Derecho Público, en el campo del derecho constitucional, penal y administrativo principalmente, pero en el Derecho Civil, que es al cuál le corresponde, ningún maestro mexicano los ha tratado,descuidando así esas infinitas posibilidades teórico prácticas y ese anhelo de modernidad del Derecho Civil..."²³

23 *Ibid.*, p. 13.

SUMARIO 2.- Tendencias actuales de los Derechos Humanos: 2.1.- Protección de los Derechos Humanos frente a Particulares: el caso de Alemania, España y Colombia; 2.2.- Postura de la doctrina y legislación mexicana respecto a la tutela de los Derechos Fundamentales frente a Particulares; 2.3.- Casos en que la Protección de los Derechos Humanos frente a Particulares es aplicable en nuestra legislación; 2.3.1.- Prestación de un servicio público por un particular; 2.3.2.- Un particular cuya conducta lesiona gravemente el interés colectivo; 2.3.3.- Estado de indefensión y subordinación; 2.3.4.- Derecho a la Intimidad Personal; 2.3.5.- La protección de particulares ante prestadores de bienes y servicios.

2.- *Tendencias actuales de los Derechos Humanos.*- Si recurrimos a cualquier diccionario, encontraremos que la palabra *tendencia* es definida como la *fuerza que impulsa un cuerpo a dirigirse hacia un punto*, por tal razón el presente capítulo es nombrado de tal forma, porque a continuación abordaremos uno de los puntos hacia donde cada vez se dirigen más los derechos humanos: su protección frente a violaciones por parte de particulares.

A pesar de que este capítulo no es el tema central de nuestra tesis, su inclusión en este trabajo obedece a que se trata de abordar como una aportación extra para provocar su discusión, y que en un futuro sea desarrollado en forma extensa por más profesionistas interesados en el mismo.

Hasta hace unos años en nuestro país esta idea había sido poco desarrollada, sin embargo, en diversos países, principalmente europeos, la teoría de que los derechos fundamentales son oponibles frente a particulares, ha tomado fuerza en los últimos años, proyectando sus razonamientos hacia los sistemas jurídicos de otras naciones, incluido México.

Si bien es cierto que en la Constitución Política en nuestro país no existe una disposición expresa en donde se determine que los derechos fundamentales no son oponibles a particulares, o no se puedan inscribir en otras ramas del derecho, no significa que no existan algunos obstáculos procesales que impidan o limiten el acceso a la protección de los derechos humanos cuando el demandado es un particular.

Probablemente para evitar estas complicaciones, en la Constitución de Portugal, el legislador aclara de manera precisa quienes deben de observar el respeto a los derechos fundamentales, y señala en su artículo 18.1 que:

"Los preceptos constitucionales relativos a los derechos y libertades son directamente aplicables a las entidades públicas y privadas y vinculan a éstos"

En este sentido, en países como Alemania y España se ha considerado que los derechos humanos si pueden ser oponibles frente a particulares bajo un principio generalmente llamado *irradiador*, que consiste en que si una norma constitucional protege un derecho fundamental, esta también protegerá ese derecho en la esfera privada y obviamente, en las relaciones entre particulares.

Cabe recordar que las estructuras del sistema Kelsiano, nos dictan que la norma fundamental tiene un carácter hipotético, en virtud de que la validez de la norma deriva de ella misma, es decir, de manera más explícita, la validez de la norma fundamental no puede estar supeditada a otra norma, porque dejaría de tener esa característica. Al contrario sucede con la norma en el derecho privado, ya que al derivar de la norma fundamental, por añadidura, se entiende que debe de privilegiar los derechos humanos en las relaciones de los particulares. En este sentido, Del Vecchio, citado por Castán Tobeñas, señala que:

*"...la declaración de los derechos fundamentales en ningún caso puede ser considerada con separación de toda la constitución jurídica del Estado. Su real eficacia depende de la correspondencia y complemento que encuentre no sólo en las leyes de orden público, sino también en las civiles."*²⁴

Concretamente, las garantías contenidas en las Constituciones de estos países (incluido el nuestro) contienen en esencia derechos humanos y principios *erga omnes*, porque además de garantizar los derechos de los gobernados frente a la actuación del Estado, regula la conducta de los hombres entre sí, ya que:

*"toda libertad como valor y derecho fundamental, además de una abstracción del Estado en los llamados derechos de autonomía, impone a éste la obligación de perseguir las actividades privadas que tiendan a menoscabar esas libertades; de lo que se sigue también los demás ciudadanos tienen la obligación de respetar las libertades ajenas, y esta obligación, y esto es muy importante, no es sólo un reflejo del derecho objetivo que prohíbe el rapto, por ejemplo (por atacar la libertad y seguridad) o la violación de la intimidad ajena, sino que es además, el aspecto pasivo de la libertad fundamental proclamada en la constitución, es como si dijéramos una obligación fundamental."*²⁵

La idea de la "universalidad de los derechos humanos con respecto a los titulares y respecto a los destinatarios", consiste en que los derechos humanos son derechos que corresponden a todos los seres humanos.

Respecto a los destinatarios, existe una diferenciación entre derechos humanos absolutos y relativos; los primeros son los que pueden oponerse a todos los seres humanos, a todos los grupos y a todos los Estados.

Los derechos humanos relativos son oponibles a por lo menos un ser humano, un grupo o un Estado. Un derecho humano absoluto será el derecho a la vida que debe de respetarse por todos.

²⁴ Castán Tobeñas, José, "Los Derechos del Hombre", en Revista General de Legislación y Jurisprudencia. T LVIII, año CXVIII-CXVIII, no., 6, dic. de 1968, Madrid, España, p. 778.

²⁵ Quadra Salcedo, Tomás, "El Recurso de Amparo y los Derechos Fundamentales en las Relaciones entre Particulares", Civitas, S.A., Madrid, 1981, pp. 68 y 69.

Ejemplificando estas diferencias, podemos señalar que un derecho humano relativo frente al Estado es el derecho al voto, que debe de ser respetado por el Estado del cual el individuo forma parte.

Derecho humano relativo frente a un grupo es el derecho de los niños a que sus familias les proporcionen asistencia y educación.²⁶

Desde esta perspectiva, las violaciones de derechos humanos que surgen a partir de las relaciones entre particulares, no son menos importantes que las realizadas por el Estado. La libertad, intimidad e igualdad son derechos humanos que fácilmente serían violados por particulares si nuestro sistema jurisdiccional no previera algún tipo de protección. No obstante, la discriminación realizada por particulares que es causante de desigualdades sociales, así como la concentración de poder de grandes corporaciones económicas o asociaciones, en varias ocasiones hacen ver insignificante cualquier violación de los derechos fundamentales que podría realizar el Estado.

2.1.- Protección de los Derechos Humanos Frente a Particulares: el caso de Alemania, España y Colombia.- Los antecedentes de la protección de violaciones de derechos humanos por parte de particulares en otros países no son nuevos, y pueden encontrarse en su doctrina, los textos constitucionales o en su jurisprudencia, tal es el caso de Alemania, España y Colombia, entre otros.

a).- *Derecho Alemán.* En la Ley Fundamental de Bonn del 23 de mayo de 1949, no se encuentran expresamente derechos fundamentales con efectos frente a terceros. Pese a esta ausencia, la doctrina y la jurisprudencia se dieron a la tarea de justificar y determinar el efecto frente a terceros de estos derechos. En este sentido, García Torres y Jiménez Blanco²⁷ afirman que fue Nipperdey, quien desarrolló la principal teoría, basada en el supuesto de que ciertas normas sobre los derechos fundamentales dotan al ciudadano de un *status socialis* que la norma máxima garantiza frente a particulares y en relación con los poderes económico-sociales. De esta forma algunas normas constitucionales contienen anotaciones y principios aplicables a la vida social.

Sin embargo, para este autor alemán, esta protección no se limita a los casos de manifiesta desigualdad entre las partes, al contrario, protege a los particulares en sus relaciones con otros particulares, a través de principios que rigen y determina la vida social de los individuos.

Esta doctrina fue expuesta claramente en el caso Luth-Urteil, llevado ante el Tribunal Constitucional Federal de Alemania el 15 de enero de 1958. El Sr. Luth, en su condición de Presidente del Club de Periodistas de Hamburgo fue condenado por el juez civil de esa ciudad por incitar a la gente para que presionaran que no se exhibiera y comercializara una película dirigida por Harlam, a quien imputó acciones censurables realizadas bajo la sombra del Tercer Reich.²⁸

En su sentencia, el Tribunal señaló entre otras cosas que:

²⁶ Alexi, Robert, "La Institucionalización de los Derechos Humanos en el Estado Constitucional Democrático", Derechos y Libertades, Madrid, 2000, pp. 24-26.

²⁷ García Torres, Jesús y Jiménez Blanco, Antonio, "Derechos Fundamentales en las relaciones entre particulares", Madrid, Civitas, 1986, pp. 21 y ss.

²⁸ Cifuentes Muñoz, Eduardo, "La Eficacia de los Derechos Humanos Frente a Particulares", México, UNAM/Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala, 1998, pp.12 y ss.

"Los derechos fundamentales son, en primer lugar, derechos de defensa del ciudadano frente al Estado. De ahí que la acción de amparo sólo proceda contra actos del poder público.

La Constitución, sin embargo, no es neutral respecto de los valores. Los derechos fundamentales traducen un orden o sistema de valores, sustentado en el libre desarrollo de la personalidad y en la dignidad de la persona humana, que en su condición de decisión constitucional básica, está llamada a regir en todos los ámbitos de derecho y a ser acatada por todos los órganos del poder. En este sentido, el sistema de valores, prolijado por la Constitución, influye en el derecho civil, no pudiendo sus disposiciones contradecirlo y, por el contrario, debiendo ellas interpretarse con arreglo a su espíritu...."

Y concluye de la siguiente forma:

"Si el juez civil deja de reparar en el efecto objetivo que las normas constitucionales relativas a los derechos fundamentales producen sobre las disposiciones del derecho civil –efecto de irradiación–, viola con ocasión de su fallo el derecho fundamental que ha debido proteger y cuya observancia judicial le es impuesta como quiera que a ello el titular tiene derecho....."

La importancia procesal de esta tesis alemana, radica en que reconduce la eficacia social de los derechos fundamentales a un problema procesal, que identifica al juez como causante de violación de estos derechos por no discernir la protección debida.

Con esta tesis se afirma que todos los derechos privados están al menos cubiertos en parte por un derecho fundamental, en las relaciones entre particulares de modo que el juez debe partir de normas constitucionales amplias e indeterminadas, precisar su efecto irradiador sobre las disposiciones privadas.

De esta forma llegamos a los que se conoce como *Drittwirkung der Grundrechte*, que literalmente significa "eficacia frente a terceros de los derechos fundamentales".

b).- *Derecho Español*.- La Constitución de 1978 establece la vinculación de los derechos y libertades frente a todos los poderes públicos, tal como se observa en el siguiente artículo de dicho ordenamiento:

Artículo 9.1.- Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

A pesar del reconocimiento expreso en el ordenamiento positivo español, la jurisprudencia siguió la misma ruta que la doctrina alemana sobre la eficacia de los derechos fundamentales en las relaciones privadas.

Particularmente en España la protección de los derechos fundamentales se confía a los jueces, su deficiente tutela equivale a su violación y desata los mecanismos de defensa contenidos en la Constitución y en las leyes. La protección de los derechos fundamentales dentro de la jurisdicción ordinaria se encuentra determinada por los artículos 24 y 53 de la Constitución española.

El artículo 24 consagra el derecho a la tutela judicial en el ejercicio de cualquier derecho o interés legítimo, sin distinguir si proviene de un poder público o un particular es el responsable

de la vulneración denunciada, es decir, la Constitución garantiza la protección básica de los derechos fundamentales a través de los cauces comunes que señala la ley. Sin embargo, en el caso de algunos derechos, su protección no se circunscribe únicamente a estos procedimientos comunes, debido a que son objeto de una protección más especializada.

El artículo 53 de dicho ordenamiento constitucional, establece que todos los derechos y libertades dentro del capítulo II del título I vinculan a todos los poderes públicos y en su segundo apartado establece un procedimiento "preferente y sumario" calificado de amparo judicial. No obstante, la protección "preferente y sumaria" de los derechos fundamentales se ha desarrollado bajo el procedimiento que establece la ley 62/1978, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales.

A pesar de que el artículo 53.1 de la Constitución española deja en claro que sujetos obligados por los derechos fundamentales, la jurisprudencia de ese país ha postulado su eficacia no de lleno, sino de una forma matizada. De esta forma, la jurisprudencia española ha postulado que si ante la violación de un derecho por un particular, el agraviado solicita la protección judicial y ésta no acierta a otorgarla pese a la existencia de vulneración, se verifica una violación del derecho por parte del poder público que puede ser objeto del recurso de amparo constitucional. De este modo se asegura que los particulares se sujeten al cumplimiento de la Constitución y de los derechos que ella consagra, como a continuación se observará en el ejemplo que se cita.²⁹

En la sentencia 78/1982, el Tribunal Constitucional resolvió sobre el recurso elevado por un trabajador miembro del Comité de empresa por la candidatura de comisiones obreras, despedido por la empresa Ford España, S.A. El trabajador alegaba la violación al derecho de representación sindical. La sentencia de la magistratura ordenó la reinstalación del trabajador pero el Tribunal Central revocó dicha decisión.

El Tribunal Constitucional después de reconocer los derechos del demandado concluyó que:

"Como la violación del derecho fundamental sólo es imputable a la resolución impugnada en cuanto a la revocación de la magistratura los pronunciamientos del fallo vienen a restablecer la situación existente como consecuencia"

Otra sentencia que resulta reveladora acerca del conocimiento de este tribunal sobre la protección de los derechos humanos frente a particulares, se encuentra en la Sentencia 177/1988:

"Claramente el artículo 53.1 del texto constitucional tan sólo establece de manera expresa que los derechos fundamentales vinculan a los poderes públicos, pero ello no implica una exclusión absoluta de otros posibles destinatarios (...) De aquí que este tribunal haya reconocido que los actores privados pueden lesionar los derechos fundamentales y que en estos supuestos los interesados pueden acceder a la vía del amparo (...) Las relaciones entre particulares, si bien con ciertas matizaciones, no quedan excluidas del ámbito de aplicación del principio de igualdad y la autonomía de las partes ha de respetar por tanto el principio constitucional de no discriminación, como aquellas reglas de rango constitucional u ordinario de las que derive la necesidad de la igualdad de trato."³⁰

²⁹ Cifuentes Muñoz, Eduardo, *Op. cit.*, pp.17 y 18.

³⁰ Rubio Llorente, Francisco, "*Derechos Fundamentales y principios constitucionales (doctrina jurisprudencial)*", Barcelona, Ariel, 1995, p. 110.

Juan María Bilbao Ubillos³¹, realizó una breve indagación respecto a la forma en como es abordada dentro de este procedimiento la protección de los derechos fundamentales frente a particulares y considera que ha sido insuficiente. Asimismo, considera que el Amparo sólo es un medio para reforzar la protección de algunos derechos, especialmente los contenidos en los artículos 14 al 29 y 30.2 de la Constitución española.

c).- *Colombia*.- El caso de este país sudamericano es el más representativo entre las naciones hispanoamericanas en donde la Constitución consagra y delimita en forma concreta cuando los derechos humanos pueden ser violados por particulares.

Por ejemplo, la norma constitucional en su artículo 15 referente al derecho a la intimidad personal y familiar indica como sujeto pasivo al Estado, sin embargo, su titular ostenta una protección general "erga omnes" de respeto a su intimidad, la que puede hacer valer contra cualquier persona o ente que vulnere o amenace sea público o privado.

En la protección jurisdiccional, la Constitución colombiana no restringe la acción constitucional de defensa de los derechos humanos únicamente frente a los órganos de gobierno, inclusive establece claramente que procede también frente a particulares. El artículo 86 del citado ordenamiento en su último párrafo señala que:

"La ley establecerá los casos en los que la acción de la tutela procede en contra de particulares encargados de la prestación de un servicio público, o cuya conducta afecte grave y directamente el interés público o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión".

De acuerdo a los principios señalados por este precepto, la Corte Constitucional Colombiana ha resumido la filosofía de la acción de tutela contra particulares en la idea del control del abuso del poder privado. El ejercicio arbitrario del poder privado es aquel que se manifiesta en la lesión de los derechos fundamentales. La acción de tutela contra particulares que detentan posiciones de poder compensa la desigualdad que se presenta en el seno de la sociedad y que se tolera mientras no se traduzca en arbitrariedad privada, y estos casos para el derecho colombiano son³²:

- Contra particulares respecto de los cuales el demandante se encuentre en una relación o situación de insubordinación o indefensión.
- Contra particulares que presten servicios públicos.
- Contra particulares que realicen prácticas de esclavitud y trata de seres humanos.
- Ejercicio del derecho a la intimidad.
- Rectificación de informaciones inexactas o erróneas.

La sentencia de la Corte Constitucional más significativa que fundamenta la protección de los derechos humanos frente a particulares en Colombia es la número T-251 de 1993, la cual señala que:

³¹ Bilbao Ubillos, Juan María, "La eficacia de los derechos fundamentales frente a particulares. Análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", Madrid, CEPC-BOE, 1997.

³² *Ibidem.*, p. 21.

"Las relaciones entre los particulares discurren, por regla general, en un plano de igualdad y de coordinación. La actividad privada que afecta grave y directamente el interés colectivo adquiere una connotación patológica que le resta toda legitimación, máxime en un Estado social de Derecho fundado en el principio de solidaridad y prevalencia del interés general. Del otro lado, la equidistancia entre los particulares se suspende o se quebranta cuando a alguno de ellos se los encarga de la prestación de un servicio público, o el poder social que, por otras causas, alcanzan a detentar puede virtualmente colocar a los demás en estado de subordinación o indefensión. En estos eventos, tiene lógica que la ley establezca la procedencia de la acción de tutela contra los particulares que prevalecidos de su relativa superioridad u olvidando la finalidad social de sus funciones, vulneren los derechos fundamentales de los restantes miembros de la comunidad (C.P. artículo 86). La idea que inspira la tutela, que no es otra que el control al abuso del poder, se predica de los particulares que lo ejercen de manera arbitraria."³³

Se afirmaba líneas arriba que Colombia es el caso más representativo de protección de los derechos humanos frente a particulares en América, porque su sistema jurídico es parecido al mexicano, sin embargo, en sistemas legales diferentes al nuestro, también existen casos dignos de mención.

d) *Estados Unidos*.- En la Constitución de los Estados Unidos de América, en sus primeras diez enmiendas se establece claramente que los derechos humanos eran absolutos frente a la actividad del Estado. De esta forma, la tradición política de este país es reflejado en la doctrina constitucional de la "state action", que exige la presencia de un acto estatal para poder afirmar de una violación de un derecho fundamental. No obstante esta exigencia, en algunas constituciones locales de Estados Unidos se han otorgado algunos derechos frente a particulares. Tal es el caso de la Constitución del Estado de California, que protege el derecho a no ser discriminado en el empleo o en el ejercicio profesional (Art. 1, sección 8); la Constitución del Estado de Illinois, que protege el derecho a no ser discriminado en el empleo, así como en la venta y alquiler de propiedades (Art. 1, Sección 17); la Constitución de Louisiana garantiza este derecho en relación con los servicios y espacios abiertos al público (Artículo 1, Sección 12); La Constitución de Montana establece el derecho a no ser discriminado con carácter general, sea persona física o moral (Art. 2, Sección 4), en este mismo sentido, la Constitución de Nueva York también establece la prohibición a ser discriminado con carácter general (Art. 1, Sección 11).

Sin embargo, la Suprema Corte de esa nación ha realizado una interpretación de la norma fundamental americana de modo que deja constancia de la protección de los derechos fundamentales frente a particulares, como se verá a continuación en las siguientes sentencias:

En el caso *Heart of Atlanta Motel Inc. Vs. United States* 379 U.S. 241 (1969), el dueño de un hotel se negó a rentarle una habitación a un individuo de color. La Corte decidió que dentro de las facultades que posee el Congreso en materia de comercio, queda incluida la de prohibir que en esta actividad se establezcan discriminaciones fundadas en la raza.³⁴

Esta tendencia de la Corte se confirmó con la sentencia del caso *Restaurants Katzenbach Vs. McClung*, 379 U.S. 294 (1964): "the fact that discrimination in restaurants resulted in sales of fewer interstate goods and that interstate travel was obstructed directly by it shows sufficient connection between the discrimination and the movement of interstate commerce to allow federal intervention", la cual traducida a nuestro idioma, señala lo siguiente:

³³ *Ibid.*, pp. 22-23.

³⁴ Vidal Gómez Alcalá, Rodolfo, "La Ley como Límite de los Derechos Fundamentales", Porrúa, México, 1997, p. 214.

"el hecho que la discriminación en restaurantes produce ventas de menos género, y ese viaje interestatal se obstruyó directamente a causa de ésta, muestra la conexión de la discriminación y el movimiento de comercio interestatal, razón suficiente para permitir la intervención federal"

En estos supuestos la Suprema Corte de Estados Unidos reconoce que el Estado debe de intervenir cuando la violación de un derecho fundamental lleve implícito un peligro o atente en contra de los intereses del Gobierno, en estos dos casos la discriminación de un particular en contra de otro particular, afecta el comercio, por lo que el Gobierno tuvo de intervenir.

Así, la Corte estadounidense mantiene este criterio según se puede observar a continuación:

En el caso *R.A.V. Vs CITY OF ST. PAUL*, 505 U.S. 377 (1992), la Corte opinó que las expresiones de odio racial (hate speech) entre particulares puede provocar tensiones entre la libertad de expresión y el derecho de igualdad.

La misma tendencia de la Corte se observa en el caso *ROBERTS Vs. UNITED STATES JAYCEES* 468 U.S., 609 (1984), en donde una asociación privada (Roberts) excluyó a las mujeres. Se trata de un supuesto en que el derecho a la libertad de asociación choca con el derecho de las mujeres a no ser discriminadas. La traducción constitucional de la Corte convierte a este caso en una colisión entre la libertad de asociación y el "interés del Estado en erradicar la discriminación en contra de las mujeres".

Como se podrá observar, la Constitución americana es muy clara al señalar que protege los derechos fundamentales en sus primeras diez enmiendas contra la actividad del Estado, no obstante, la interpretación de la Suprema Corte considera que así como el Estado debe de respetar esos derechos, también debe de procurar su observancia entre los particulares.

2.2.- Postura de la doctrina y legislación mexicanas respecto a la tutela de los Derechos Fundamentales Frente a Particulares.- Dentro de la doctrina mexicana, encontramos que prevalece la idea de que los derechos fundamentales únicamente pueden hacerse oponibles frente a la actividad del Estado, razón por la que los mecanismos de defensa de estos derechos sólo operan contra actos de autoridad y no de particulares.

En este sentido se ha pronunciado Jorge Carpizo, quien ha señalado que: "*Luego, los Derechos Humanos se precisaron y se garantizaron frente a la autoridad. Por ello es que, para que exista violación a un derecho humano, es necesaria la intervención de un servidor público*".³⁵

Otra interpretación sobre la tutela de los derechos fundamentales es la que ofrece Jorge Fernández Ruiz, quien señala que los particulares pueden verse involucrados en la violación de derechos fundamentales, y señala que:

*"(...) en sentido estricto, la doctrina considera que la violación de los Derechos Humanos sólo puede ser cometida por autoridades y servidores públicos, o por particulares con el apoyo o complicidad de servidores públicos,..."*³⁶

³⁵ Carpizo, Jorge, "*Algunas Reflexiones sobre el Ombudsman y los Derechos Humanos*", México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992, p. 26.

³⁶ Fernández Ruiz, Jorge, "*Derechos Humanos y Ombudsman*", en *Problemas actuales del derecho constitucional, Estudios en Honor a Jorge Carpizo*, México, UNAM, 1994, p. 121.

Se podrían llenar páginas completas con citas de diversos autores mexicanos, y se observaría que la postura que impera en gran parte de los tratadistas mexicanos, es afirmar que los derechos humanos únicamente pueden ser oponibles frente al Estado.

Sin embargo, en los últimos años, esa postura se ha flexibilizado. Al respecto, diversos especialistas y académicos se han pronunciado a favor de que en nuestro país los mecanismos de protección de derechos humanos operen también en contra de particulares.

Prueba de ello son los resultados del 7° Congreso Nacional de Abogados "*Propuestas de Reformas e Interpretación de las Normas ya Existentes*", que se efectuó en el mes de septiembre del año 2002. En ese foro, estudiosos del derecho de prestigiado renombre dieron a conocer interesantes propuestas, influenciadas por las ideas desarrolladas en otras naciones acerca de la protección de los derechos humanos frente a particulares.

Entre las propuestas más sobresalientes, encontramos la de otorgarle al Juicio de Amparo la función de *ser oponible* contra actos de particulares que lesionen los derechos humanos *de otro particular*, así como incluir en el Código Civil y el sustantivo la protección del medio ambiente, los derechos del consumidor y en general la protección de los derechos humanos denominados de *tercera generación*.³⁷

Entre los autores que se han avocado al estudio de la defensa de los derechos humanos en este aspecto, sobresale el maestro Héctor Fix Zamudio, quien en su libro "*Protección Jurídica de los Derechos Humanos, Estudios Comparativos*", expone diversas circunstancias en las que se podría hablar de la defensa de derechos humanos frente a particulares.

Al respecto, Fix Zamudio señala que:

*"..la tutela de los derechos de la persona humana se hablan concentrado en su defensa frente a las autoridades públicas, pero en la actualidad se está abriendo paso la idea de que los citados derechos también requieren de protección respecto de grupos sociales que pueden afectarlos, a veces con mayor intensidad, que las propias autoridades estatales"*³⁸

Asimismo, Fix Zamudio se ha mostrado partidario de revisar en diversos aspectos al Juicio de Amparo en nuestro país, entre ellos "*el relativo a las violaciones de los Derechos Humanos consagrados por nuestro ordenamiento jurídico por parte de grupos sociales y económicos, que no tienen el carácter de autoridad pública, pero que por su situación de predominio en ocasiones lesionan en forma grave dichos derechos*".³⁹

Sobre la posibilidad de tutelar los derechos fundamentales frente a particulares en nuestro país, Miguel Carbonell, ha señalado que:

³⁷ Para más información sobre estas propuestas, puede consultarse en las oficinas del Colegio de Abogados los dos tomos de las memorias del Séptimo Congreso de Abogados "*Propuestas de Reformas e Interpretación de las Normas ya Existentes*".

³⁸ Fix Zamudio, Héctor, *Op. cit.*, p. 159.

³⁹ Fix Zamudio, Héctor, "*Ochenta años de evolución constitucional del juicio de amparo mexicano*", en *Ochenta años de vida constitucional en México*, México, UNAM/Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 1998, pp. 423-424.

"Las posibilidades de tutela de los derechos frente a terceros –creando una especie de protección horizontal- existen ya a nivel teórico y deben ir incorporándose en las legislaciones nacionales e internacionales en los próximos años".⁴⁰

En su obra, Carbonell aborda el atraso de nuestra legislación en comparación con otros países, en donde ya se considera que los derechos humanos pueden ser protegidos de la violación de un particular, y precisa que:

"El ordenamiento internacional ha ido tomando una consistencia y un vigor, al menos en el texto, mucho mayor del que tiene actualmente la primera parte de la Constitución mexicana de 1917. La doctrina nacional y los operadores jurídicos prácticos deberían prestar más atención a ese nuevo derecho común de toda la humanidad. En él se encuentran respuestas a varias de las cuestiones que hoy en día siguen estando pendientes en el tema de los derechos, así como amplias posibilidades para hacerlos valer también en el ámbito doméstico."⁴¹

Sin duda alguna, la postura de gran parte de los tratadistas nacionales es provocada por los aparentes candados que la Constitución enumera en su artículo 102-B, en donde a simple vista, excluye a los particulares cuando éstos son violadores de garantías individuales, no obstante, es necesario precisar que tampoco ofrece una base textual que recomiende o impida que los derechos fundamentales contenidos en la Carta Magna se extiendan frente a particulares.

De esta forma, podemos señalar que al contrario de muchas voces que solicitan en diversos foros que los Derechos Humanos sean reconocidos constitucionalmente ante los particulares, pocos se han dado cuenta que derivando de la Carta Magna, tanto las leyes civiles como penales no pueden contrariar los principios de la norma constitucional, y en la práctica estas dos ramas del derecho, -así como muchas otras-, defienden los derechos humanos y principios postulados en la carta magna.

La postura de desconocer la violación de los derechos fundamentales por parte de particulares ha sido secundada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, último interprete de la Constitución. Sobre esta postura de la Corte, Miguel Carbonell ha señalado que:

"No se trata solamente de la no existencia de vías jurisdiccionales internas para proteger los derechos sociales, económicos y culturales, sino en general del funcionamiento deficiente del poder encargado por mandato constitucional de proteger los derechos fundamentales. El Poder Judicial federal, a pesar de que en los últimos años ha sido modernizado de forma importante, sigue actuando de manera poco comprometida (por decirlo de algún modo) con los derechos".⁴²

Abundando en la postura de la Corte sobre los derechos humanos, Carbonell agrega que:

"Una parte de la jurisprudencia reciente de la Suprema Corte...pone de manifiesto la poca preparación de sus integrantes en materia de derecho constitucional en general y de derechos fundamentales en particular. En casi todas sus sentencias la Suprema Corte de Justicia sigue anclada en un modelo de interpretación constitucional marcadamente positivista, sin tomar en cuenta los nuevos desarrollos que se han producido en el mundo

⁴⁰ Carbonell, Miguel, *"La Constitución en Serio, Multiculturalismo, Igualdad y Derechos Sociales"*, Porrúa/UNAM, México, 2001, p. 57.

⁴¹ *Ibid.*, p. 2.

⁴² *Ibid.*, pp. 68 y 69.

en los últimos cincuenta años! Es urgente una actualización de nuestros jueces en materia de interpretación constitucional.”⁴³

No obstante, la interpretación de la Corte sobre derechos fundamentales ha ido modificándose con el paso del tiempo, la misma modernidad ha obligado a que paulatinamente estos derechos sean reconocidos en materias como el derecho civil, aunque en forma refleja y no directa, como a continuación se observa:

RUBRO

DIVORCIO NECESARIO. DEBEN PRECISARSE EN LA DEMANDA LOS MOTIVOS POR LOS QUE EL ACTOR ESTIMA QUE HUBO HECHOS VERGONZOSOS QUE AFECTARON EL DECORO, HONOR Y DIGNIDAD QUE HACEN IMPOSIBLE LA VIDA EN COMÚN. (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA)

TEXTO

Cuando se ejercita la causal de divorcio prevista en el artículo 454 fracción XV del Código Civil del Estado, es necesario que el actor manifieste cuáles fueron los efectos que los hechos contenidos en la demanda de divorcio que no prosperó causaron en su persona, pues si bien el juzgador propiamente es a quien corresponda la calificación de los hechos que según el actor afectaron su honor y dignidad y que hacen imposible la vida en común, es indispensable que al ejercitarse la acción respectiva se indique con toda claridad cuál es el hecho que a juicio del actor es vergonzoso y el motivo por el cual estima que se afectó el decoro, honor o dignidad de su persona, que lo llevan a la imposibilidad de la vida en común con su consorte, si se toma en cuenta que los humanos no reaccionamos de la misma manera, es decir, la imputación de un hecho para una persona podrá ser vergonzoso y para otra no lo es, o bien una injuria podrá ser para un individuo un grave impacto desde el punto de vista psicológico que lo lleve a perder el amor, respeto y afecto hacia su cónyuge que haga imposible la vida en común, mientras que para otro esa misma injuria pueda ser superada con un simple perdón de quién lo profirió y continuar la convivencia conyugal. Por tanto, es lógico y jurídico sostener que para poder hacer la calificación de los hechos vergonzosos y la afectación del decoro, honor, y dignidad de la persona a quien se le imputan, y que tengan como consecuencia la imposibilidad de la vida en común, el juzgador debe de contar con los motivos que exprese el actor sobre el particular, pues de no hacerlo así se estaría juzgando exclusivamente desde el punto de vista del criterio de la persona que materializa el órgano jurisdiccional, y no objetivamente desde la postura de quien dice haber resentido ese daño psicológico, como debe de ser, ya que es esta afectación la base de la causa de divorcio; por lo cual no es suficiente para el estudio de los elementos de la acción, al referir simplemente los hechos imputados al actor en otro juicio de divorcio que no prosperó. Primer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito.⁴⁴

También la Suprema Corte en sus sentencias ha tomado en cuenta que los derechos fundamentales contenidos y salvaguardados por las garantías individuales en nuestra

⁴³ *Ibid.*, p. 71.

⁴⁴ Precedentes: Amparo directo 17/94. José Bruno Leonardo Manzano Zapata. 10 de marzo de 1994, unanimidad de votos, ponente: Enrique Dueñas Saravia. Secretaria: Rosa María Roldán Sánchez, Semanario Judicial de la Federación, octava época, parte XIII, mayo, p 443.

Constitución Política, tienen influencia en las relaciones entre los particulares como principios generales de derecho o *erga omnes*, como se muestra en la siguiente tesis jurisprudencial;

RUBRO

DERECHO A LA VIDA DEL PRODUCTO DE LA CONCEPCIÓN. SU PROTECCIÓN DERIVA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES Y DE LAS LEYES FEDERALES Y LOCALES.

TEXTO

Si se toma en consideración, por un lado, que la finalidad de los artículos 4o. y 123, apartado A, fracciones V y XV, y apartado B, fracción XI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la exposición de motivos y los dictámenes de las comisiones del Congreso de la Unión que dieron origen a sus reformas y adiciones, de tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, y treinta y uno de diciembre de mil novecientos setenta y cuatro, respectivamente, es la procuración de la salud y el bienestar de los seres humanos, así como la protección de los derechos de la mujer en el trabajo, en relación con la maternidad y, por ende, la tutela del producto de la concepción, en tanto que éste es una manifestación de aquélla, independientemente del proceso biológico en el que se encuentre y, por otro, que del examen de lo previsto en la Convención sobre los Derechos del Niño y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicados en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de enero de mil novecientos noventa y uno y el veinte de mayo de mil novecientos ochenta y uno, aprobados por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el diecinueve de junio de mil novecientos noventa y el dieciocho de diciembre de mil novecientos ochenta, respectivamente, cuya aplicación es obligatoria conforme a lo dispuesto en el artículo 133 de la propia Norma Fundamental, se desprende que establecen, el primero, la protección de la vida del niño tanto antes como después del nacimiento y, el segundo, la protección del derecho a la vida como un derecho inherente a la persona humana, así como que del estudio de los Códigos Penal Federal y Penal para el Distrito Federal, y los Códigos Civil Federal y Civil para el Distrito Federal, se advierte que prevén la protección del bien jurídico de la vida humana en el plano de su gestación fisiológica, al considerar al no nacido como alguien con vida y sancionar a quien le cause la muerte, así como que el producto de la concepción se encuentra protegido desde ese momento y puede ser designado como heredero o donatario, se concluye que la protección del derecho a la vida del producto de la concepción, deriva tanto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como de los tratados internacionales y las leyes federales y locales.⁴⁵

Un punto que no debemos de olvidar, es el relativo a los convenios y tratados internacionales que nuestro país ha ratificado, y en cuyo texto se consagran ciertos derechos que no solamente el Estado esta obligado a respetar, sino también los particulares en sus relaciones. A pesar de que en un inicio nuestro país se ha mostrado reacio al momento de suscribir instrumentos en materia de derechos humanos, la misma dinámica internacional de reconocerlos en todos los ámbitos ha provocado que nuestro país se sume a ellos. Como ejemplo podemos citar a la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, mejor conocida como la "Convención de Belém do Para", aprobado por el Senado de la

⁴⁵ Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XV, Febrero de 2002 Tesis: P./J. 14/2002 Página: 588 Materia: Constitucional Jurisprudencia.

República el día 26 de noviembre de 1996, la Convención sobre los Derechos del Niño y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Debido a la rigidez de nuestra legislación y de la interpretación que de ella realiza la Corte, el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, José Luis Soberanes Fernández, ha reconocido que se deben de eliminar los obstáculos procesales, para que en materia de violación de derechos humanos por parte de particulares, los organismos de protección no jurisdiccionales tengan competencia:

"La violencia sistemática contra los miembros de la familia constituye la violación de una serie de derechos y libertades fundamentales, entre los que destacan el derecho a preservar la integridad y seguridad personal, el derecho a no sufrir tratos crueles e inhumanos, el derecho a preservar la vida y el derecho a la convivencia pacífica entre otros. En la actualidad, tanto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como las organizaciones sociales elaboran diversas propuestas tendientes a combatir eficazmente la violencia familiar, así como a eliminar la barrera de las esferas privadas y públicas que obstaculizan el tratamiento de este fenómeno dentro del marco del respeto a los Derechos Humanos."⁴⁶

En este sentido, una idea que resulta clara para nuestro sistema jurídico, es la que desarrolla Bidart Campos, quien señala entre otras cosas que:

"(...) los derechos humanos tienen un carácter ambivalente o bifrontal, en razón de que son oponibles frente a un doble sujeto pasivo: frente al Estado cuando son reconocidos como garantías, y frente a los demás hombres como principios de derecho erga omnes, esto es, universales, o frente a todos, pues son valores axiomáticos"⁴⁷

Basando nuestra hipótesis en la anterior idea, podemos señalar que en nuestro país sí se podría hablar de defensa de los derechos humanos frente a particulares, principalmente por dos razones:

- Por el efecto *irradiador* que los derechos humanos contenidos en nuestra Constitución producen sobre la legislación civil y penal de nuestro país.
- Por los tratados internacionales ratificados por el Senado de la República, en los que se establece que los derechos humanos deben de ser respetados por los particulares.

2.3.- Casos en que la tutela de los Derechos Fundamentales Frente a Particulares podría ser aplicada en nuestro país.- A continuación, nos avocaremos a estudiar los distintos supuestos en nuestro país, en donde se pudieran hacer valer los derechos humanos violados por un particular hacia otro particular, basándonos en los modelos de otros países y en diversos casos que se presentan en México. Para tal efecto hemos dividido el estudio de tales supuestos de la siguiente forma:

- ✓ Prestación de un servicio por un particular.
- ✓ Un particular cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo.
- ✓ Estado de indefensión y subordinación.
- ✓ Derecho a la intimidad personal.

⁴⁶ Presentación del libro: *"La violencia familiar y los Derechos Humanos"*, de Ricardo Ruiz Carbonell, a cargo del doctor José Luis Soberanes Fernández, Presidente de la CNDH, celebrado el día 12 de junio de 2002.

⁴⁷ Bidart Campos, German J., *"Teoría General de los Derechos Humanos"*, México, UNAM, 1989, pp. 34, 37, 123 y ss.

- ✓ La protección de particulares ante servicios médicos y bancarios.

2.3.1.- *Prestación de un servicio público por un particular.*- La doctrina moderna de los derechos humanos aborda este punto desde dos supuestos principalmente:

- o Cuando un particular que presta un servicio público, cualquiera que éste sea, siempre se equiparará a la autoridad pública y como consecuencia es destinatario de la acción ante la violación de ciertos derechos fundamentales que en un principio sólo obligaban a las autoridades, como es el caso del derecho de petición, contenido en el artículo octavo de nuestra Constitución Política.
- o En segundo lugar, podemos señalar que algunos autores sostienen que si en el derecho privado aplica el llamado "principio de igualdad de las partes", el mismo no aplica si un particular asume la prestación de un servicio público, de esta forma por la actividad que presta lo obliga a asumir el carácter de "público", lo que provoca que esa persona adquiera una posición de "supremacía jurídica" frente al usuario del servicio público, lo que deja en estado de indefensión a dicho usuario.

En este punto, cabe recordar que el significado de los vocablos que forman la palabra servicio público, provienen de las raíces latinas *servitium*, que a su vez, significa acción y efecto de servir, mérito que se hace sirviendo al Estado a otra entidad o persona. *Publicus* significa notorio, patente, manifiesto, potestad, jurisdicción para hacer una cosa, contrapuesto a privado, perteneciente a todo el pueblo, administración común del pueblo o ciudad, conjunto de personas que participan en unas mismas aficiones, preferencias o concurren en un determinado lugar.⁴⁸

De tal manera que podemos entender que servicio público son aquellas acciones de servir al pueblo, proteger sus intereses, satisfacer sus necesidades por medio de las funciones del Estado y de la actuación de los particulares. Cabe precisar que en el servicio público actúan tanto del Estado como los particulares. Por eso debemos reconocer que el servicio público es una acción colectiva que está a cargo de los sectores público, social y privado, éste último a través de licencias, permisos, autorizaciones o concesiones, bajo un régimen jurídico de derecho público, por lo que hay que remitirse a la Constitución Política Federal, los Convenios y Tratados Internacionales, las Constituciones de los Estados, las leyes reglamentarias y ordinarias emanadas de ambos ordenamientos, así como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Estatal, para entender con más precisión la naturaleza de estas prestaciones.

En esta gama tan amplia de legislación aplicable a los servicios públicos en donde pueden participar los particulares, podemos encontrar la concesión de diversos servicios como la radio, televisión, teléfonos, servicios de banca, transporte terrestre, aéreo y marítimo.

En síntesis, podemos afirmar que con la prestación de un servicio público por un particular, este se eleva en una posición de supremacía material en relación con los demás miembros de la comunidad. A pesar de existir varios servicios que pueden estar operados por particulares, consideramos que las áreas más susceptibles en este rubro son la educación y la salud.

⁴⁸ Real Academia Española, "Diccionario de la Lengua Española", 16ª Ed., Madrid, España, 1947.

Como recordaremos, el derecho a la educación se encuentra garantizado en el artículo 3º, y en específico, la facultad de los particulares a impartir la educación se encuentra en la fracción VI de dicho artículo:

VI.- Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

A) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y

B) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;

Por su parte, la garantía a recibir el servicio de salud la establece el artículo 4º, tercer párrafo, que a la letra dice:

"Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. la ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta constitución."

Por esta razón, consideramos que en el servicio educativo y de salud que proporcionan los particulares, pueden llegar a suceder violaciones a los derechos fundamentales de los particulares consagrados en las garantías individuales de nuestra carta magna. Los derechos que son más sensibles de ser violados en el ejercicio de estos servicios son los siguientes:

- A. Derecho a la vida. (servicios de salud)
- B. Derecho a no ser discriminados (salud y educación)
- C. Protección de la intimidad personal (salud)
- D. Libertad de culto (educación)
- E. Libertad de cátedra (educación)
- F. Libre asociación (educación)

2.3.2.- *El particular cuya conducta afecta grave y directamente el interés colectivo.*- Este supuesto es aún más indeterminado que el anterior, ya que sin duda podría abarcar una mayor gama de circunstancias fácticas.

Siguiendo la línea trazada en países como en Colombia, podríamos señalar que en este rubro se podría acusar a un particular de afectar grave y directamente el interés colectivo cuando en algún evento, la acción u omisión de ese particular pueda afectar personal e inmediatamente el interés de un número plural de personas, todas ellas identificadas e identificables.

Adaptando los conceptos básicos de este problema a nuestra realidad jurídica, podríamos decir que en nuestro país los particulares que afectan el interés colectivo realizan las siguientes conductas u omisiones:

1. Por generación de ruidos (contaminación auditiva)
2. Por la emisión de males olores, o
3. Por el vertido de desechos químicos.

Se puede observar que un elemento común de estas circunstancias fácticas, puede destacarse que casi siempre se trata de conflictos que surgen de las "relaciones de vecindad".

En la doctrina mexicana Ernesto Gutiérrez y González ha profundizado en la violación de este tipo de derechos, nombrándolos "*derechos de convivencia*".

Al respecto, Gutiérrez y González define a estos derechos como "*el bien jurídico constituido por las proyecciones físicas y psíquicas del ser humano, de su deseo de vivir sin obstáculos, que sin ser definitivos, si pueden alterar su existencia personal y su convivencia diaria, y que individualiza el orden jurídico de cada época y región*".⁴⁹

Entre estos derechos enumera a ciertas circunstancias en donde puede verse afectada la tranquilidad de quien es poseedor de este derecho y señala los siguientes casos: derecho al reposo nocturno; libre tránsito de la ciudad; derecho al libre acceso al hogar u oficina.

Podrá observarse que un segundo elemento que conlleva esta problemática, es que se ven amenazados o en riesgo ciertos "derechos ambientales".

Sobre este derecho, Gutiérrez y González señala que cada individuo debe poseer un derecho de la personalidad a gozar de un equilibrio ecológico y protección al ambiente. Por lo que se debe de considerar que todo habitante del país tiene ese derecho dentro de su patrimonio moral y puede hacerlo efectivo ante cualquier particular y ante cualquier autoridad. Asimismo, considera necesario que este derecho deba consignarse como uno más del Código Civil. Además, Gutiérrez y González considera que este derecho puede defenderse a través de los artículos 1932 y 1910 del Código Civil del Distrito Federal.

Las relaciones que surgen entre el derecho a gozar de un medio ambiente adecuado y otros derechos fundamentales para el hombre pueden abordarse desde distintos puntos de vista. En la doctrina existe quien considera al derecho a gozar de un medio ambiente adecuado con otros derechos como una fuente de enriquecimiento para los derechos humanos, y hay quienes afirman que el reconocimiento del derecho a un entorno adecuado genera contradicciones en el grupo de los derechos básicos. Esta segunda consideración parte de que todo derecho nuevo aporta con su presencia no sólo deberes sino también restricciones. El advenimiento de disfrutar de un derecho a un medio ambiente adecuado ha supuesto el enriquecimiento en la concepción habitual de otros derechos de la persona. En nuestro país, el texto constitucional del artículo 4º en su párrafo sexto establece que: "*Toda persona tiene derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar*".

Este texto está consagrado en casi todas las constituciones modernas, y al igual que nuestro país, se establece la obligación del Estado para garantizarlo. En este sentido, vemos como el problema de la generación y manejo de todo tipo de residuos derivados de las diversas actividades sociales tiene múltiples dimensiones que abordar. Uno de los problemas más preocupantes lo constituye el manejo y disposición inadecuados de residuos por particulares, mismos que afectan a la comunidad entera, afectando el interés colectivo de la sociedad.

Los residuos son un universo variado que difiere por las características o propiedad inherentes o intrínsecas de los materiales de los componentes que los constituyen. Existen por ejemplo, residuos inertes, fermentables, tóxicos, combustibles, salinos, corrosivos, reactivos, explosivos, infecciosos e inflamables.

⁴⁹ *Op. cit.*, p. 868.

Entre los problemas ocasionados por la disposición y manejo de residuos por particulares tenemos el bloqueo de coladeras y drenajes que ocasionan inundaciones; deterioro de lugares de recreación, afectación del paisaje, al arrojarse residuos al borde de caminos o en lotes baldíos y espacios abiertos; contaminación de acuíferos, al vertirse los residuos en zonas de recarga; contaminación de cuerpos de agua de consumo, por descargarse directamente en ellos o ser arrastrados por las lluvias; salinización de los suelos, por depósito de residuos en compuestos de sales en el suelo; proliferación de fauna nociva y la emisión de gases contaminantes.

Estos tan sólo son unos cuantos ejemplos de los efectos en el medio ambiente de residuos por particulares. En nuestro país han existido casos que por su importancia y gravedad merecen una atención especial, ya que violan sistemáticamente *los derechos a la salud y a un medio ambiente adecuado*, sin embargo, el hecho de que las manifestaciones del efecto de los contaminantes, en muchos casos, no se exprese de forma inmediata y evidente ha permitido eludir responsabilidades e impedido el cierre de industrias contaminantes. A continuación analizaremos dos casos que por su gravedad, merecen especial atención:

1. En mayo de 1991 explotó en Córdoba Veracruz la fábrica de pesticidas Agricultura Nacional de Veracruz S.A. (ANAVERSA), y se ha considerado el accidente químico más grave en América Latina, ya que no sólo provocó la intoxicación de mil 500 personas, sino la evacuación de 2 mil personas. La planta ANAVERSA, propiedad de la familia Quijano Corona, laboraba en esa localidad desde hace más de 30 años con el permiso número 90070 de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, al mismo tiempo que renovaba dicho permiso cada año a pesar de manipular en su interior 19 tipos de químicos, catalogados como extremadamente peligrosos porque causan daños irreparables en el organismo de animales, peces e insectos, según el Diccionario de Especialidades Agroquímicas. A once años del siniestro, la "Asociación de Enfermos Afectados por Anaversa A.C.", reportó el deceso de 300 personas a consecuencia de leucemia linfoblástica, tumores cerebrales y otros padecimientos cancerígenos supuestamente provocadas por las dioxinas esparcidas en la explosión de ese 3 de mayo.

A la fecha no se ha determinado ningún responsable de explosión de la fábrica, mientras que los males congénitos avanzan en los descendientes de la población afectada, a pesar de la Recomendación emitida por la CNDH, que en 1991 *presidía Jorge Carpizo McGregor, y que se falló bajo el número 99/91*.

2. En Torreón, importante ciudad del estado de Coahuila, un grupo representativo de la población tiene niveles de plomo en la sangre superiores hasta cuatro veces la norma internacional fijada por la Organización Mundial de la Salud (OMS). La contaminación por plomo en dicha ciudad es generada por la empresa "Peñoles", la cual lleva cien años contaminando el ambiente. Cabe destacar que la contaminación por plomo ocasiona serios daños en las mujeres en edad reproductiva y en los niños. Estos últimos se ven más afectados en su desarrollo cerebral y físico, así como en su coeficiente de inteligencia. La exposición a una alta dosis puede provocar convulsiones, coma y hasta la muerte.

Cómo se puede apreciar, los daños que ocasiona esta conducta de particulares, afecta no sólo el entorno ambiental de una determinada área geográfica, sino que puede provocar daños irreversibles en la salud de miles de pobladores.

Por su parte, la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente, señala en su artículo primero que tiene por objeto garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar social.

El Código Civil del Distrito Federal en su artículo 1913, establece que cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o sustancias peligrosas, por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la corriente de la energía que conduzcan, o por otras causas análogas, esta obligada a responder por el daño que cause, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima. En este mismo sentido, el artículo 1915 del mismo ordenamiento establece las bases en las que se podrá realizar la reparación del daño.

Sin embargo, a pesar de la legislación existente, aún falta mucho por hacer en esta materia, en primer lugar, contar con un riguroso control que evite los accidentes o derramamiento de sustancias y residuos peligrosos, así como implementar medidas que garanticen la reparación total de los daños cuando el particular sea el responsable de estos accidentes.

2.3.3.- Estado de indefensión y subordinación.- Por el concepto de indefensión entendemos la falta de defensa, así como la situación de la parte a la que se le niegan los derechos o medios de defensa. En este caso, la entendemos como la situación en cuya virtud una persona queda sometida a otra. La subordinación es referente a la relación de dependencia jurídica en que se halla el sujeto al cual se le viola el derecho fundamental.

En este orden de ideas, debemos de entender que en la sociedad contemporánea, los elementos que la integran asumen un carácter grupal cada vez más complejo, en el cual el concepto de autoridad se ha desdibujado. En efecto, los grupos de naturaleza privada, llámese empresas o agrupaciones sociales poseen un poderío similar al de las autoridades, que deja en estado de indefensión a los particulares. Podemos señalar dentro de este rubro de violaciones, la subordinación del trabajador en relación con su patrono o con su organización sindical y el de los hijos respecto a los padres que ejercen. Sobre el estado de indefensión consideramos que se descubre al observar la enorme desproporción de fuerzas que se enfrentan: de una parte el individuo que advierte una lesión o amenaza a un bien valioso y esencial para su existencia, o por otro lado, una organización que tiene en su poder un instrumento que pueda anular o reducir en medida apreciable ámbitos vitales de aquel que se les enfrenta.

Se observa que en el seno de algunas formaciones sociales la situación de indefensión adquiere connotaciones distintas de acuerdo al grupo colectivo al cual se vincule a la persona. En este caso encontramos a las asociaciones y a la familia.

En nuestro país podemos abordar la subordinación e indefensión en dos organizaciones sociales de gran importancia para la sociedad: la familia y los sindicatos.

a) Sindicatos y Libertad de Asociación.- El precepto constitucional que tutela el derecho de los obreros a coaligarse para defender sus intereses es el artículo 123, Frac. XVI, que a la letra dice:

"Tanto los obreros como los empresarios tendrán el derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc..."

Resulta claro que la citada fracción reconoce el derecho de los trabajadores y patronos para asociarse en defensa de sus respectivos intereses, por lo que la libertad de asociación es una

de las principales garantías sociales de los trabajadores, basada en el principio de que la "unión hace la fuerza", bajo esta premisa se trata de alcanzar un equilibrio entre los factores de la producción, socialmente hablando, en sentido económico, se trata de armonizar estas fuerzas dentro de la empresa, para elevar la productividad, estando unidos los trabajadores en sindicatos, como instrumento de conquista social

En contraparte, la limitante de la libertad de los trabajadores de asociarse libremente, se encuentra regulada en los artículos 395 y 413 de la Ley Federal del Trabajo, que se refieren a la cláusula de exclusión.

Artículo 395.- En el contrato colectivo podrá establecerse que el patrón admitirá exclusivamente como trabajadores a quienes sean miembros del sindicato contratante. Esta cláusula y cualesquiera otras que establezcan privilegios en su favor no podrán aplicarse en perjuicio de los trabajadores que no formen parte del sindicato y que ya presten sus servicios en la empresa o establecimiento con anterioridad a la fecha en que el sindicato solicite la celebración o revisión del Contrato Colectivo y la inclusión en el de la cláusula de exclusión.

Podrá también establecerse que el patrón separará del trabajo a los miembros que renuncien o sean expulsados del sindicato contratante.

Artículo 413.- En el contrato-ley podrán establecerse las cláusulas a que se refiere el artículo 395. Su aplicación corresponderá al sindicato administrador del contrato ley en cada empresa.

Mario de la Cueva, considerado como el ideólogo de los principios rectores de la Ley Federal del Trabajo, afirmó en su obra Derecho Mexicano del Trabajo que la sindicación en México es un derecho y no un deber, por lo que nadie puede ser jurídicamente obligado a ingresar, a formar parte o a permanecer en una asociación profesional.

Señala que la cláusula de exclusión, instaurada desde el origen de la Ley Federal del Trabajo en 1931, es un pacto incluido en el Contrato Colectivo de Trabajo, en el que el empresario se obliga a despedir a los trabajadores cuando ocurra alguna de éstas hipótesis: que el obrero renuncie al sindicato, o bien, que sea expulsado de esta asociación profesional. En ambos casos, se produce un efecto final idéntico: el despido del trabajador.

Sin embargo, el maestro De la Cueva, indica que el ejercicio de un derecho no puede determinar la aplicación de sanciones. "Cuando se aplica la cláusula de exclusión por separación, viola el principio de libertad individual de asociación, y no puede actuar de esta manera porque el Estado está obligado a respetar y hacer cumplir la constitución....".

Asimismo, afirma que esta cláusula fue una conquista de los sindicatos, necesitados de fortalecerse frente a los patrones, pero se pervirtió al volverse contra el interés de los agremiados.

En este mismo sentido, otro precepto constitucional que defiende la libertad individual del trabajo es el artículo quinto, que establece lo siguiente:

"A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernamental, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto del derecho de su trabajo, sino por resolución judicial....."

La materia que trata este artículo es de tal importancia que al discutirse su texto en el Constituyente de 1917 se desprendió de él como título especial y autónomo el artículo 123, uno de los mayores logros sociales de los trabajadores.

Asimismo, el bien jurídicamente tutelado por este artículo es el trabajo del hombre, garantizar que pueda libremente escoger su medio de sustento o la actividad lícita y evitar que sea privado, salvo por sentencia judicial, de su trabajo

Sin embargo, a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), se han dado los primeros pasos para eliminar esta práctica. A través de una resolución, se llegó a la conclusión de que la cláusula de exclusión es inconstitucional por violar el derecho de asociación, contenido en el artículo noveno constitucional.

El criterio de la SCJN para declarar inconstitucional la cláusula de exclusión es que la Constitución misma prevé la libertad de asociación, la posibilidad de que en una misma empresa existan varios sindicatos e implícitamente rechazan una cláusula excluyente que no está al servicio de los grandes objetivos de la comunidad. Asimismo, uno de los criterios que se usó es que las garantías sociales consagradas en el artículo 123, no pueden chocar con una garantía individual, como lo es la libertad de asociación.

En el proyecto aprobado por la Corte, tomó opiniones que datan desde 1995 y determinó:

"La libertad de asociación contenida en el artículo noveno constitucional que es una garantía individual, es el género, y la libertad de reunión del 123 es una de las manifestaciones o especies".

En otras palabras, la libertad de formar sindicatos deriva de la garantía general de los individuos para formar todo tipo de asociaciones, y esta garantía general apunta en tres sentidos:

- a).- Derecho de asociarse para crear una nueva entidad o sumarse a una que ya existe.
- b).- Derecho a permanecer en la asociación o renunciar a ella, y;
- c).- Derecho de no asociarse.

La sentencia de la Corte agrega que "la titularidad del derecho social no corresponde a toda la clase social o a todo grupo de personas que tienen determinadas condiciones que los hacen distintos, sino a cada uno de los integrantes. Los derechos no son sólo para defender los intereses colectivos, ni pueden ejercerse sólo por el grupo".

Añade que "solamente las personas son susceptibles de tener necesidades, el grupo como unidad independiente de quienes los componen, carece de necesidades que satisfacer". Al aprobar el proyecto, los Ministros de la SCJN, encontraron que la cláusula de exclusión prevista en la Ley Federal del Trabajo viola la Constitución por partida doble:

"Contraviene el artículo noveno constitucional sobre la libre asociación, el 5° sobre la libertad del trabajo, y el 123 A. fracción XVI sobre la libre asociación sindical, por lo tanto, también es violatorio el artículo 88 del Contrato Ley de la Industria Azucarera Alcohólica y Similares, al obligar a la empresa a despedir al trabajador por petición del sindicato, sin responsabilidad del patrón".

b).- *Violación de Derechos Humanos en la Familia.* Uno de los grandes retos a los que se enfrenta la humanidad contemporánea es sin duda la violencia familiar, a pesar de que este fenómeno siempre ha estado presente en la historia de las sociedades y culturas, parece que puede sobrevivir a cualquier circunstancia de tiempo y espacio.

A pesar de ser tratado como un aspecto íntimo, que se encuentra en la esfera privada de los individuos, no debemos dejar de observar que este fenómeno afecta no sólo a las familias, sino que limita al desarrollo humano integral y social en general, ya que vulnera y debilita la institución base de la sociedad: La familia.

La violencia sistemática contra los miembros de una familia constituye la violación de una serie de derechos y libertades fundamentales, entre las que destacan el derecho a preservar la integridad y seguridad personal, el derecho a no sufrir cualquier tipo de trato crueles e inhumanos, el derecho a preservar la vida, a la convivencia pacífica y el derecho a no ser discriminado.

En la familia la situación de indefensión se asocia a la grave ruptura de un deber primario de solidaridad y respeto que repercute negativamente sobre el status moral o físico del miembro afectado. Es tan importante para la sociedad el derecho de la familia, que autores como Cicu ha considerado que las normas del derecho de familia pertenecen al derecho público, o bien, otros autores han considerado que el régimen jurídico de la familia tiene características tanto del derecho privado como del público, al armonizar intereses individuales e intereses generales representados por el grupo familiar.⁵⁰

El estado de indefensión en el seno de la familia es propiciado porque existen "grupos vulnerables" al interior de esta organización, y que por lo tanto, son objeto de violencia: Entre ellos podemos destacar a las mujeres y a los niños.

Se trata en este caso de un conjunto de relaciones de carácter doméstico en el que el marido colocándose en situación de superioridad física, abusa de su presencia en el hogar y despliega la potencia de su habilidad para someter cualquier resistencia de la mujer o de los hijos. Debemos de advertir que esta falta de resistencia nace de la incapacidad material y física de contener la agresión, lo que provoca que se ponga en peligro la vida y la integridad personal de la persona agredida. Siendo estos últimos derechos fundamentales garantizados en la Constitución Política de nuestro país.

Asimismo, consideramos que la violencia intrafamiliar debe de tratarse como un *estado de indefensión* de las mujeres y los menores porque es la *"cultura del más fuerte sobre el débil"*.

Dentro de la protección que nuestra legislación otorga a la familia y a sus miembros encontramos en primer lugar a la Constitución Política que en su artículo 4° señala que el

⁵⁰ Rojina Villegas, Rafael. *"Compendio de Derecho Civil Introducción, Persona y Familia"*, T. I. 3° Ed., Porrúa. México, 1967.

hombre y la mujer son iguales ante la ley. Asimismo, establece como obligación de la ley proteger y organizar a la familia. Sobre la protección constitucional de los menores, el mismo artículo constitucional señala como obligación de los padres o de quienes ejerzan la custodia o tutela de un menor, la de proveer a éstos de todo lo necesario para la satisfacción de sus necesidades, y la protección y procuración de su salud física y psicológica.

En este mismo sentido se pronuncia la legislación civil de cada entidad en nuestro país. Tomando como referencia al Código Civil del Distrito Federal observamos que establece que todos los asuntos relacionados con la familia serán de orden público e *interés social*, tal y como dice el artículo que se transcribe a continuación:

"Artículo 138 Ter.- Las disposiciones que se refieren a la familia son de orden público e interés social y tienen por objeto proteger su organización y el desarrollo integral de sus miembros, basados en el respeto a su dignidad."

Un concepto relativamente nuevo en la legislación civil es el concerniente a la violencia familiar, y al respecto el Código Civil en mención nos da su definición:

"Artículo 323 ter

Los integrantes de la familia están obligados a evitar conductas que generen violencia familiar. Por violencia familiar se considera el uso de la fuerza física o moral, así como las omisiones graves, que de manera reiterada ejerza un miembro de la familia en contra de otro integrante de la misma, que atente contra su integridad física, psíquica o ambas independientemente de que pueda producir o no lesiones; siempre y cuando el agresor y el agredido habiten en el mismo domicilio y exista una relación de parentesco, matrimonio o concubinato."

Es preciso señalar que la violencia familiar no sólo es regulada por la legislación civil, al contrario, recientemente se reformó el Código Penal del Distrito Federal para que el juzgador establezca las medidas necesarias para detener el conflicto, como ordenar al agresor abandonar la casa o permitir la salida del o la agredida sin que se considere abandono de hogar. Además los jueces deberán prohibir amenazas u ofensas y proteger a los hijos o hijas de la pareja, de ser el caso. De acuerdo con el Código Penal, la primera agresión se considera como delito, pero si se repite, la pena aumenta.

Por otra parte, además de la legislación nacional debemos de recordar que existen documentos jurídicos internacionales cuyo cumplimiento es obligatorio para nuestro país, y que en la jerarquía de las leyes únicamente se encuentra por encima de ellos la Constitución Política. Los instrumentos internacionales que contienen disposiciones relativas a la familia y sus integrantes son:

1. Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 16.
2. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 23.
3. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 10.
4. La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículos. 15 y 16.
5. La Convención sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios.
6. Convención sobre los derechos del niño en sus artículos 6, 8, 9, 10, 18, 20, 21, 27 y 28.
7. La Convención sobre la obtención de Alimentos en el extranjero.
8. Convención Americana sobre derechos humanos.
9. La Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer en sus artículos 2, 4, y 8.

Pensar o afirmar que no existe violación de derechos fundamentales por parte de particulares en el seno de la familia, es una falsa idea que debe ser eliminada. Y a pesar de la protección que la legislación ofrece a las mujeres y niños dentro de la familia, la realidad nos demuestra lo contrario: de acuerdo a cifras del Instituto Nacional de la Mujer, la violencia que viven las mujeres al interior de sus hogares es la cuarta causa de muerte, sólo después de la hipertensión, la diabetes y el cáncer.

2.3.4.- *Derecho a la Intimidad o Privacidad personal.*- En nuestro país hasta hace poco tiempo, se pensaba que la violación del derecho a la privacidad provenía únicamente de parte del Estado. En este sentido, la norma constitucional garantiza la protección de este derecho cuando asegura en su artículo 16 que *"nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento"*. Este derecho también es tutelado por la Convención Americana de Derechos Humanos, que señala en su artículo 11.2 lo siguiente: *"Nadie podrá ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales en contra de su honra o reputación"*

Actualmente, se considera que la protección de este derecho en nuestro país ha quedado rebasada, principalmente por los avances tecnológicos que en materia electrónica se han dado. Nuestro sistema jurídico se encuentra ante una situación singular: enfrentar nuevas tecnologías y viejos problemas.

En primer lugar, debemos de recordar que los derechos que tutelan la privacidad e intimidad no presentan el carácter de derechos absolutos, ya que en determinadas circunstancias la intromisión en esas esferas está legitimada, tanto como en los casos de la protección de la seguridad colectiva en los casos de autorización de cateos o la irrupción en el domicilio en la persecución de un delincuente, inclusive los derechos que tutelan la privacidad e intimidad se encuentran también enfrentados con otros derechos, como son los referidos a la libertad de expresión e imprenta, el derecho a la información, resultando unos los límites de otros.

Debemos entender por vida privada la actividad realizada por cada individuo en su esfera personal y familiar, que no está destinada a trascender y a impactar a la sociedad de manera directa. Ahí encontraremos campos como las propias relaciones personales y familiares, tanto afectivas como de filiación, las creencias y filiación religiosa, las convicciones personales y políticas, las condiciones personales de salud, la propia identidad, las preferencias sexuales, e incluso la situación financiera personal y familiar, así como las comunicaciones personales por cualquier medio.

Por supuesto, la tutela de la privacidad no puede ser absoluta en sí misma, a pesar de que inicialmente sea una información que corresponde a una actividad reservada al ámbito personal y familiar, la misma puede en ocasiones llegar a trascender y a impactar a la sociedad, e incluso afectar los derechos de los demás, específicamente el derecho a la información, o a la misma paz y orden sociales. Así se plantea la necesidad evidente de establecer niveles de control y acceso a esa información personal, vinculados a la necesidad de su conocimiento y al uso que pueda hacerse de esa información personal, de manera acorde con nuestros principios constitucionales.

Habr  así un primer nivel de información personal que podríamos denominar como de público acceso, como es el nombre, la edad, fecha y lugar de nacimiento, domicilio, ocupación, estado civil; lo que se denomina en términos forales los "generales" de la persona.

Existe otro nivel de información necesario para controles y trabajos estadísticos más especializados o sofisticados, como pueden ser los relativos a condiciones de salud, nivel de ingreso económico, etcétera; donde se aportan datos personales pero con el fin de sumarlos a un universo que será manejado de manera global, y nunca para fines de control o fiscalización individual. Aquí el acceso a la información estadística global es público, pero debe estar absolutamente vedado el acceso y manejo de información individual sobre la que debe garantizarse la confidencialidad.

Encontramos un nivel más de información, ésta si individualizada y específica, necesaria para determinadas actividades e incluso en beneficio del propio individuo, como son las historias clínicas personales, los registros fiscales, la información crediticia y comercial personal, los registros policíacos necesarios para la seguridad pública colectiva, etcétera. Se trata de información que se integra en archivos personales individualizados, pero destinados a un fin específico y a un uso reservado en atención a dicho fin. El acceso a este tipo de archivos ha de ser restringido y sujeto a controles suficientes que garanticen su no uso o acceso indiscriminado.

En el derecho interno de los Estados Unidos, se hace la distinción en cuatro categorías de posibles violaciones al derecho a la intimidad y vida privada:⁵¹

- a) La injerencia en la intimidad del individuo o *intrusión on plaintiff's privacy*: Espionaje telefónico.
- b) La divulgación al público de hechos concretos de la vida privada o *public disclosure of private facts*: revelar el no-pago de una deuda contraída.
- c) Presentar a un individuo ante los demás para desacreditarlo, *putting the plaintiff in a false light in the public eye*. Utilizar el nombre de una persona sin su autorización de esta para apoyar una petición, etc.
- d) La apropiación de ciertos elementos del individuo con fines de lucro, *appropriation of some elements of the plaintiff's personality for the defendant's advantage*. Estos elementos pueden ser la voz la imagen, la voz, etc., utilizados en anuncios publicitarios.

De esta forma, podemos señalar que en dicho país este derecho fundamental es protegido ante los ataques por parte del Estado y de particulares.

a).- *Bases de datos*.- El primer problema al que se enfrenta nuestra legislación es el relativo a los bancos de datos en posesión de particulares. A pesar de que este procedimiento en un principio era hasta cierto punto necesario e inofensivo, con el tiempo alcanzó magnitudes insospechadas, con un poder incalculable. Con solo presionar una tecla, cualquier empleado de alguna empresa puede tener acceso a la información privada de alguna persona.

En México, no existen datos certeros sobre el número de usuarios de equipos de cómputo, de las empresas que otorgan servicios de Internet, de cuantas bases, archivos o bancos de datos existen y menos aún de los tipos de bases de datos, sean éstas de carácter público o privado.

⁵¹ Ver: Yang T.L. "Privacy: a comparative study of English an American Law". International a Comparative Law Quarterly, Estados Unidos, 1966.

No obstante, se estima que son aproximadamente tres millones los equipos informáticos que tienen a su disposición los usuarios privados.

Construir, comprar y rentar bases de datos en nuestro país en un negocio legal y se realiza desde hace varias décadas, sin embargo, en los últimos años parece haber crecido desorbitadamente. Medio centenar de compañías en nuestro país se dedica a crear y comercializar con datos de los consumidores. El negocio del *marketing* directo que utiliza estas listas emplea unas 139 mil personas, y de forma indirecta a dos millones más de personas, asimismo, maneja los datos de alrededor de 12 millones de mexicanos y genera ventas por unos 40 mil 700 millones de pesos.⁵²

Además de las listas de las cuales se tiene conocimiento, existe un importante mercado *negro* de información. En la actualidad circulan listas de los militantes de partidos políticos, de algunas AFORES, los datos de empleados de grandes compañías, e inclusive empleados del Gobierno que son compradas, fuera de todo control, generando incertidumbre a las personas sobre el manejo de las mismas.

Con referencia a este tipo de archivos es que se ha construido doctrinal y normativamente lo que autores como Antonio E. Pérez Luño denominan: "el derecho a la autodeterminación informativa", como un nuevo derecho fundamental que implica en sí mismo un conjunto de derechos, como son:

- El de conocer la existencia de bancos de información donde existan archivos personales propios;
- El derecho de acceso a esa información;
- El derecho al control de la veracidad y la calidad de la información personal que se encuentre en los mencionados archivos, que implica en sí mismo un derecho a corregir o a enmendar la información errónea, inexacta o incompleta, e incluso poder exigir la desaparición del archivo personal, y
- El derecho a disponer o autorizar el traspaso o transmisión de esa información a otras bases de información con fines diferentes a aquellos para los que fueron recolectados o cedidos originalmente.

La Ley Federal de Derechos de Autor, establece en sus artículos 107, 108, 109 y 110 algunas disposiciones respecto a los datos o informaciones contenidas en los bancos de datos, pero resulta paradójico que una norma autoral, basada en los principios de propiedad intelectual regule algo tan supremo como la información personalísima, sobre todo cuando esta puede trastocar una serie de valores o principios humanos, inclusive, esta puede ser susceptible de caer en manos de criminales que con datos de los hábitos de consumo y crédito corriente con que cuenta una persona, puede defraudar o cometer otro tipo de conductas delictivas.

Lo que se puede considerar un avance legislativo en nuestro país en la materia, es la creación de la Ley Federal de Protección de Datos Personales; iniciativa que fue presentada por el Senador Antonio García Torres el 14 de febrero del año 2001, aprobada por el Senado el 30 de abril del 2002.

Los aspectos más sobresalientes que esta ley presenta sobre la materia que nos ocupa son los siguientes:

⁵² Fuente: *Asociación de Marketing Directo de E.U.*

- Su objeto general es la salvaguarda de los derechos a la intimidad, el honor, y la congruencia de datos personales con los correspondientes a la persona;
- Destaca que las personas tienen derecho a conocer quién, para qué y cuáles son los medios de defensa frente a las anomalías en la colecta y tratamiento de datos;
- Establece las infracciones graves y leves en que pueden incurrir los responsables de los registros, bases o bancos de datos;
- Se establece el procedimiento de la acción protectora de datos personales que pueden ejercitar los interesados.

Podemos afirmar sin temor a equivocarnos que el interés público de proteger el derecho a la privacidad de las personas, es superior al interés de las empresas privadas para comercializar de manera indiscriminada los datos que sus clientes con la mejor disposición y buena fé les otorgan, dejándolos en un claro estado de indefensión.

Además, existen otras vulneraciones a los derechos fundamentales por parte de particulares, que ha traído aparejada la herramienta del Internet. Podríamos enumerar un sinfín de casos, pero uno de los más representativos que afectan la privacidad de las personas es el realizado por compañías que rastrean los hábitos de los usuarios de Internet.

A través de las llamadas *cookies*⁵³ es posible realizar un rastreo de las visitas que ha realizado el usuario de internet. Su información sobre su salud o inclinaciones políticas puede ser almacenada por agencias públicas o privadas y darles un uso que no siempre es el mejor.

Asimismo, por medio de modernos sistemas de computación, se puede tener acceso al correo electrónico de una persona. Debemos recordar que el correo electrónico es un servicio que tiene las funciones del correo normal, por lo que es evidente que los mensajes que una persona envía o recibe a través de una casilla electrónica se encuentran protegidos por el derecho a la vida privada y el secreto de correspondencia.

b).- Otra faceta de esta problemática, también está representada por grupos o individuos poderosos que valiéndose de instrumentos como medios de comunicación, etc., pueden colocar a una persona en un estado en donde su vida privada sea expuesta a la sociedad, y se haga uso abusivo de ella.

En nuestro país, diariamente se realiza este tipo de violación a la privacidad, sin embargo, existen casos tristemente célebres, en donde personajes públicos son víctimas de "linchamiento mediático" y la exposición de su vida privada en los medios de comunicación.

El problema que plantea nuestra legislación, es como debe de entenderse la vida privada y cuales son sus alcances, es decir, que puede o no ser publicado respecto a los individuos. Al respecto, la Ley de Imprenta establece en su artículo primero lo que considera ataques a la vida privada:

*Art. 1.- Artículo 1. Constituyen ataques a la vida privada:

⁵³ Las cookies son los datos almacenados que envía un servidor web a cualquier navegados que le visita con información sobre la utilización que se ha hecho por parte del navegante de las páginas del servidor.

I. Toda manifestación o expresión maliciosa hecha verbalmente o por señales en presencia de una o más personas, por medio de manuscrito, o de la imprenta, del dibujo, litografía, fotografía, o de cualquiera otra manera que, expuesta o circulando en público o transmitida por correo, telégrafo, teléfono, radiotelegrafía o por mensaje, o de cualquier otro modo, exponga a una persona al odio, desprecio o ridículo, o pueda causarle demérito en su reputación o en sus intereses;

II. Toda manifestación o expresión maliciosa hecha en los términos y por cualquiera de los medios indicados en la fracción anterior, contra la memoria de un difunto con el propósito o intención de lastimar el honor o la pública estimación de los herederos o descendientes de aquél, que aún vivieren;

III. Todo informe, reportazgo o relación de las audiencias de los jurados o tribunales, en asuntos civiles o penales, cuando refieran hechos falsos o se alteren los verdaderos con el propósito de causar daño a alguna persona, o se hagan con el mismo objeto apreciaciones que no estén ameritadas racionalmente por los hechos, siendo estos verdaderos;

IV. Cuando con una publicación prohibida expresamente por la ley, se comprometa la dignidad o estimación de una persona, exponiéndola al odio, desprecio o ridículo, o a sufrir daño en su reputación o en sus intereses, ya sean personales o pecuniarios".

Como se observa en ninguna de estas fracciones se abordan supuestos propiamente de lo que es la vida privada, sino que se hace referencia a la fama pública y al honor.

Tomando como ejemplo la legislación civil del Distrito Federal, encontramos tutelados algunos aspectos de la vida privada, que en su artículo 1916 establece la figura del daño moral entendiendo por tal: *"la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás"*.

Podría parecer que la privacidad, imagen y honor quedan ampliamente tutelados por la figura del daño moral; sin embargo, el segundo párrafo del artículo nos señala que sólo es causa de responsabilidad cuando el acto u omisión que lo produzcan sean ilícitos, lo que frente a la pobre regulación de la privacidad en general que existe en nuestro país, hace punto menos que imposible caer en la ilicitud.

Para mayor abundamiento, el artículo 1916 bis del mismo Código establece que: *"No estará obligado a la reparación del daño moral quien ejerza sus derechos de opinión crítica, expresión e información en los términos y con las limitaciones de los artículos 6 y 7 de la Constitución general de la República."* Si relacionamos esta disposición con la Ley de Imprenta, que señala como lícita la publicación de datos, privados o no, siempre que sean ciertos, de nuevo encontramos que la protección jurídica de la privacidad e intimidad resulta sumamente pobre, si no es que nula.

Lamentablemente no solo los personajes públicos pueden estar expuestos a este tipo de violación y ataques de su esfera privada. En un hipotético caso, vamos a suponer que el Dr. X realiza una operación sencilla a una mujer de avanzada edad, pero en la cirugía ésta presenta complicaciones a la anestesia y fallece. Los familiares indignados culpan al médico de la muerte de su familiar y en medios como periódicos y televisión comienza una campaña de linchamiento en contra del Dr. X, tanto de su vida profesional y privada. Después, en este hipotético caso, el peritaje dictamina que no fue responsabilidad de nuestro personaje ficticio. ¿Quién responderá por el daño sufrido en su honor y reputación y la intromisión en su vida privada y profesional? Sin lugar a dudas estamos hablando de una flagrante violación a sus derechos más elementales.

Habrán especialistas en la materia que podrán argumentar que cuando se habla de daño moral, esta figura no puede encuadrarse dentro de los derechos humanos. No obstante, podemos señalar que, sin importar como se le quiera llamar a esa figura en materia civil, el bien jurídico que se está tutelando es el derecho a la privacidad, mismo que es considerado un derecho fundamental.

Regresando al hipotético caso que se expuso líneas arriba, podemos señalar que si bien, el Dr. X pudiera demandar de daño moral por la vía civil a los medios que lo tacharon de asesino, no debemos dejar pasar por desapercibida la enorme desproporción de fuerzas ante las que se someterá: por un lado, un individuo al que le ha sido violado su derecho a la privacidad, su honor y dignidad, y por el otro, una organización que tiene en su poder los instrumentos que pueden anular o reducir las fuerzas de aquél que se le enfrenta.

De lo anterior se desprende que el derecho a la privacidad protege a las personas frente a probables violaciones por parte de particulares, y no únicamente frente al Estado, como tradicionalmente se ha establecido.

1.5.2.5.- La tutela de particulares ante prestadores de bienes y servicios.- Uno de los sectores en los cuales se ha observado una seria indefensión es el relacionado con los consumidores, especialmente aquellos que poseen escasos recursos económicos, frente a las empresas comerciales, industriales o proveedoras de servicios poderosas, que imponen condiciones desventajosas a los destinatarios de estos bienes y servicios que prestan. El problema es tan grave que ha motivado una resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas sobre protección al consumidor, del 16 de abril de 1985.

La indefensión que se genera en las relaciones comerciales y de servicios ha sido preocupación de varios autores, entre ellos Miguel Carbonell, para dicho autor, *"las empresas transnacionales y las grandes corporaciones se han convertido también en nuevos actores dentro del escenario de los derechos humanos"*⁶⁴

Y continúa de la siguiente forma:

*"Las empresas tienen hoy más poder que buena parte de los Estados-nación, cuentan con mayores recursos económicos y pueden moverse a una velocidad que no puede seguir ningún Estado"*⁶⁵

La protección constitucional del consumidor y de los derechos sociales en nuestro país, surgió a partir de la década de los 70's. A partir de ese momento, se han creado organismos que si bien, en algunos casos realizan una tímida participación, su labor es de gran trascendencia al defender a los consumidores frente a la actividad de organismos que son superiores a cualquier particular, por el poder económico que detentan, dejando a los usuarios en estado de indefensión.

Para Juan A. Cruz Parceró, es preferible identificar a los derechos sociales como *derechos prestacionales*, "esto es, aquellos derechos que en lugar de satisfacerse mediante una

⁶⁴ *Op.cit.*, pp. 44-45 y ss.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 45.

*abstención del sujeto obligado (el Estado principalmente), requieren por su parte de una acción positiva que se traduce normalmente en la prestación de algún bien o servicio*⁵⁶

En este apartado, abordaremos brevemente la actividad de los organismos de defensa de estos servicios como la Comisión Nacional de Arbitraje Médico (CONAMED), la Comisión de Defensa de Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), y la actividad que desarrolla la Procuraduría de Defensa del Consumidor (PROFECO).

a).- *La Comisión Nacional de Arbitraje Médico.*- Este organismo desconcentrado de la Secretaría de Salud fue creado el seis de marzo de 1996, y su principal objeto es contribuir a resolver los conflictos suscitados entre los usuarios de servicios médicos y los prestadores de éstos. Para la CONAMED, se consideran prestadores de servicios médicos, las instituciones de salud de carácter público, privado o social, así como los profesionales, técnicos y auxiliares que ejerzan libremente cualquier actividad relacionada con la práctica médica.

El artículo cuarto del Decreto de creación de este organismo, señala entre sus atribuciones, la de brindar asesoría e información a los usuarios y prestadores de servicios médicos sobre sus derechos y obligaciones; recibir toda la información y pruebas que aporten los prestadores de servicios médicos y los usuarios, en relación con las quejas planteadas e intervenir en amigable composición para conciliar conflictos derivados de la prestación de servicios médicos por probables actos u omisiones derivadas de la prestación del servicio, casos de negligencia con consecuencia sobre la salud del usuario.

Cifras de dicha institución, nos indican que la principal instancia médica implicada con las inconformidades es el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), con 58.4% de las quejas recibidas, seguido por servicios privados con 17.8%.

En nuestro país se puede identificar a los derechos fundamentales en la ciencia médica desde dos vertientes: Como el derecho a los servicios de salud que debe otorgar el Estado Mexicano a todo individuo y el derecho de toda persona a recibir el servicio de salud de parte de los médicos que no atente contra su integridad física y no sea violada su dignidad en el tratamiento que reciba. En el primer caso, se establece que los usuarios de los servicios de salud tienen el derecho a obtener prestaciones oportunas, profesionales, idóneas y responsables. En el segundo caso, representa que todo aquel que reciba un tratamiento médico sea recibir atención médica adecuada, recibir trato digno y respetuoso, recibir información suficiente y veraz, que reciba atención médica inmediata en caso de emergencia, entre otros.

El camino tomado por el derecho, particularmente en el campo de los derechos humanos en la salud, es sin embargo irreversible; la demanda de soluciones comunes, meditadas desde la óptica del respeto al ser humano, se hace sentir cada vez más en los medios profesionales y jurídicos nacionales.

La ética impone a los médicos no solamente el respeto, sino también la defensa de los enfermos contra usurpaciones de las cuales podrían ser objeto; eso apunta a violaciones flagrantes como los tratos inhumanos o la experimentación abusiva, pero también a limitaciones en la atención justificadas por razones puramente económicas.

⁵⁶ Cruz Parceró, Juan Antonio, "Los Derechos Sociales como Técnica de Protección Jurídica", en *Derechos Sociales y Derechos de las Minorías*, Compiladores: Miguel Carbonell, Juan A. Cruz Parceró y Rodolfo Vásquez, UNAM, Serie: Doctrina Jurídica No. 28, México, 2000, p. 87 y ss.

En este punto se plantea el dilema del médico: ética y derechos humanos se conjugan para imponer la defensa de los intereses de los pacientes, pero la autoridad y la libertad del médico son ellas mismas puestas en duda y criticadas severamente. Esta defensa requiere el reconocimiento de la independencia médica del facultativo cuando debe enfrentar las amenazas que pesarían sobre sus pacientes, mientras que los medios, la opinión pública, los poderes públicos e incluso a veces ciertas asociaciones de pacientes, que se equivocan de adversarios, conjugan sus esfuerzos para quebrantar "el poder médico", que no es más la traducción peyorativa de esta independencia. No se puede pedir a los médicos que respeten a sus pacientes, ni siquiera que respeten sus derechos ante todos, y pretender a la vez que sean dóciles al poder y a los servicios de salud, es decir, simples ejecutores de las instrucciones que reciben.

El SIDA plantea también el problema agudo del enfrentamiento entre dos derechos y dos intereses, los del portador del virus que cuenta con el respeto al secreto médico, y los de la pareja amenazada, o incluso los de la comunidad si por su profesión - por ejemplo, la prostitución - el enfermo constituye un peligro generalizado. El carácter sensible de esta enfermedad lleva a una reivindicación exacerbada del respeto a los derechos del individuo enfermo, cuando en miles de otros campos la comunidad había hecho prevalecer sin dificultad el derecho a difundir la información más privada en nombre del interés general.

La defensa de los derechos humanos por parte del médico implica su independencia. La forma de distribución de la atención sanitaria, que inscribe el diálogo médico-paciente en un marco administrativo, da una agudeza particular al problema. Es por ello que instancias como la CONAMED, resultan de gran trascendencia, sin embargo, hace falta actualizar el marco normativo de esta área, ya que la realidad parece avasallar la lógica de las leyes.

No obstante, lo preocupante del caso es que la CONAMED pudiera sugerir la falsa idea de crear una especie de Ombudsman sectorial para esta rama de la administración pública, que procura la atención de valores irreparables como son la vida y la salud de los ciudadanos, y con ello a continuar este listado de entidades que no pueden sustituir al Ombudsman nacional o estatal de su competencia. Si la CONAMED se mantiene como un simple autocontrol tendrá la ocasión de demostrar su justificación, pero nunca podrá suplantar la competencia genérica de la CNDH sobre las quejas de esa actividad del Estado.

b) La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (CONDUSEF).- A partir de abril de 1999, fecha en que fue creada, la Comisión ha buscado la protección de los derechos e intereses de las personas que requieren servirse de los productos y servicios que se encuentran en el mercado financiero nacional. Una de las atribuciones principales que le fueron conferidas es la emisión de recomendaciones a las instituciones financieras y a las autoridades locales y federales con la finalidad de tomar acciones que permitan mejorar las relaciones entre los usuarios e instituciones.

Cuando algún usuario de la banca cree violados sus derechos por la institución financiera, puede acudir a la Comisión para resolver sus problemas a través de dos procedimientos:

- o Procedimiento de conciliación.
- o Procedimiento de arbitraje en amigable composición.

Para llevar a cabo el primer procedimiento, el usuario deberá de presentar una reclamación ante la CONDUSEF con toda la documentación probatoria. Posteriormente la Comisión cita a

las dos partes a una junta de conciliación, ésta se realiza dentro de los veinte días desde la recepción de la reclamación. Por su parte, la institución financiera deberá de presentar un informe por escrito de todos los hechos que se le reclaman, que presentará antes o en la misma junta de conciliación, si no lo hiciera la institución sería sancionada.

Ya en la junta, el conciliador insistirá en que las partes arreglen sus diferencias y si no se llegara a ningún acuerdo, la CONDUSEF tendrá que sancionar el procedimiento.

En caso de no existir ningún acuerdo, la Comisión invita a las partes para que se sometan a su arbitraje, el cual sigue los siguientes pasos:

- o La demanda se presenta dentro de los cinco días contados a partir del día siguiente de que se celebró el compromiso arbitral, la Comisión notifica a la institución demandada y una vez contestada la demanda, se abre el espacio para ofrecer y desahogar pruebas y alegatos.
- o Después de valorar pruebas y alegatos, la Comisión emite un laudo, el cual a partir de que es notificado, los bancos tienen un plazo de cinco días para cumplir la resolución.

Las funciones desempeñadas para la emisión de recomendaciones se basan principalmente en los siguientes ordenamientos:

A).- Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

- o Artículo 11 fracciones IX, XV, XVI, XIX;
- o Artículo 56;
- o Artículo 57;
- o Artículo 59.

B).- Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros.

- o Artículo 14, fracciones I, II, III, VI, VII, VIII, IX.

Derivado de tales ordenamientos, se ha decidido dividir las recomendaciones que se emitan, según la función que les da origen, así las recomendaciones se han clasificado de la siguiente forma:

- o Recomendaciones que se derivan del análisis de las causas con mayor recurrencia por cada producto o servicio financiero y que se desprenden de las estadísticas de las acciones de atención a usuarios, así como los asuntos presentados en los laudos y dictámenes técnicos que la Comisión emite.
- o Recomendaciones derivadas de la evaluación de los documentos que las instituciones financieras emiten para sus clientes, tales como contratos de adhesión, publicidad y estados de cuenta.
- o Recomendaciones preventivas derivadas de los estudios relacionados con los cambios suscitados en el entorno financiero para prevenir a los usuarios y alertar a las Comisiones reguladoras respecto de posibles controversias que se puedan crear entre las instituciones financieras y sus clientes.

Cabe destacar que desde el inicio de la Comisión en abril de 1999, hasta junio de 2002, se han emitido 1,736 recomendaciones.

Asimismo, existen tres medios de defensa en contra del laudo y las resoluciones de la Comisión:

1. Juicio de Amparo.
2. Aclaración del laudo.
3. Recurso de revisión.

c).- *La Procuraduría de Defensa del Consumidor.*- Con el redimensionamiento de los derechos humanos y su clasificación en derechos de primera generación, surgieron los derechos sociales, y entre estos encontramos a los derechos del consumidor. Este tipo de derechos surgieron a partir de que el modelo económico dejaba en el desamparo a los consumidores de algún servicio, naciendo así una nueva clase desprotegida. De esta forma surgió en nuestra legislación la protección al consumidor.

En este sentido, el 18 de diciembre de 1975, fue creada la Ley Federal de Protección al Consumidor, entrando en vigor hasta el 5 de febrero de 1976. Esta ley significaba un considerable avance respecto a la política del respeto y salvaguarda de los derechos del consumidor, contemplados ya en el Código Civil y en el Código de Comercio.

Los principios que consagra la Ley Federal de Protección al Consumidor son: La protección de la vida, salud y seguridad del consumidor; la educación, divulgación sobre los productos; la efectiva prevención y reparación de los daños, ya sean físicos, morales, individuales o colectivos; el otorgamiento a los consumidores de facilidades para su defensa; la protección contra la publicidad engañosa y un elemento acorde con los nuevos tiempos de compras electrónicas lo constituye la efectiva protección del consumidor ante este tipo de transacciones.

Asimismo, esta ley dio origen a la Procuraduría Federal de Defensa del Consumidor (PROFECO), la cual es un organismo descentralizado de servicio social, con funciones de autoridad, con personalidad jurídica y patrimonio propio, establecida para proteger y promover los derechos e intereses de la población consumidora, y a su frente se encuentra un funcionario nombrado "Procurador Federal del Consumidor", designado por el Presidente de la República.

El proceso mediante el cual se pueden dirimir las controversias ante la PROFECO, prevé dos vías, las cuáles son:

1.- La reclamación que el consumidor puede interponer contra el incumplimiento en que haya incurrido el proveedor del servicio, misma que inicia el procedimiento conciliatorio, siendo la función esencial de la PROFECO avenir a las partes para que concilien sus intereses (artículos 99 al 116 de la LFPC).

2.- La denuncia que puede presentar sobre violaciones a las disposiciones de la LFPC, la cual si se considera procedente, dará lugar a un procedimiento administrativo en el que se otorga la garantía de audiencia al proveedor, y en el que si se prueba la violación denunciada, la Procuraduría podrá imponer al proveedor la sanción administrativa que corresponda (artículos 123 y 124 de la LFPC).

En el caso de que el consumidor no vea satisfechos sus intereses a través de los órganos administrativos, éste podrá ejercer el derecho a la tutela jurisdiccional para acceder a los tribunales a través del juicio ordinario mercantil o a través de la vía ejecutiva mercantil, esto último si el consumidor tenga un título ejecutivo, un laudo emitido por la PROFECO, o bien, suscriba algún convenio de conciliación sancionado por ella.

Cabe destacar que a nivel mundial se distinguen tres grandes generaciones de protección al consumidor: la primera constituyéndose organizaciones privadas tendientes a motivar al Estado a legislar para regular la actividad comercial; en la segunda encontramos que los Estados se han agrupado regionalmente, creando instituciones como el Ombudsman, o instancias gubernamentales; y por último, los Estados a través de la Asamblea de Naciones Unidas y sus comisiones como la Organización Para la Cooperación y del Desarrollo Económico (OCDE), están impulsando la protección al consumidor a través de leyes tipo o convenios y tratados internacionales que armonizan principios y acciones protectoras del consumidor.

A manera de colofón de este apartado, podemos señalar que la proliferación de entidades especializadas (autocontroles del propio Ejecutivo), que no son capaces de aplicar medidas por la vía de la fuerza pública o cualquier otra tipología de correctivos, sólo genera una suerte de "Ombudsmania" previsiblemente condenada al fracaso si no se logra adecuar un sistema en donde la CNDH funja como un organismo de supervisión de estas instituciones.

SUMARIO 3.1.- Los Derechos Humanos y las Garantías Individuales; 3.1.1.- Concepto de Garantía Individual; 3.1.2.- Concepto de Derechos Humanos; 3.2.- Legislación del Estado de México; 3.2.1.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 3.2.2.- Código Civil del Estado de México; 3.2.3.- Legislación de Derechos Humanos del Estado de México; 3.2.4.- Ley para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar en el Estado de México; 3.3.- Bando Municipal de Cuautitlán, México.

3.1.- Los Derechos Humanos y las Garantías Individuales.- Al hablar de los derechos humanos en el derecho positivo nacional, no podemos dejar de remitirnos al texto constitucional, encontrando en el un apartado especialmente dedicado a la protección de los derechos fundamentales, denominado "De las Garantías Individuales".

Sin embargo, al leer el citado apartado no podemos dejar de hacernos la siguiente pregunta: ¿Por qué al título de la Constitución que habla de los derechos humanos en el texto constitucional no se le denominó desde un principio como "*De los Derechos Humanos de los Mexicanos*"? o se me ocurre el siguiente nombre "*De los Derechos Fundamentales en México*", tal y como se les nombra en los textos constitucionales de países como España y Colombia, por citar sólo algunos.

Una posible respuesta la encontraríamos al remitirnos al estudio del pensamiento y espíritu del Constituyente de 1917, ya que para ellos, se pretendía abordar bajo una nueva concepción los derechos humanos, es decir, que en la Constitución tales derechos no quedarán transcritos en forma de catálogo de buenos deseos incapaces de hacerse valer, y pretendieron establecer derechos humanos "garantizados" por el precepto constitucional, tal como lo expone el diputado constituyente José N. Macías, que en el debate de tal apartado expresó:

*"...Las Constituciones no necesitan declarar cuales son los derechos, necesitan garantizar de la manera más completa y más absoluta todas las manifestaciones de la libertad; por eso deben otorgarse las garantías individuales..."*⁶⁷

De esta forma, resulta obvio que el espíritu del legislador constituyente, era plasmar los medios por los que se garantizara el respeto a los derechos humanos y no el catálogo de éstos. En este sentido se han expresado diversos tratadistas en la materia, entre ellos, al maestro Ignacio Burgoa, quien en su obra "*Las Garantías Individuales*" señala que no es lo mismo el elemento que garantiza la protección de los derechos humanos, *la garantía*, que la materia garantizada, *los derechos humanos*. A este respecto podemos señalar como ejemplo que el derecho de

⁶⁷ Diario de los Debates, t I pp. 1048 y 1050, Citado por Carpizo Jorge, "*La Constitución Mexicana de 1917*" 8ª Ed., Porrúa, México, 1990.

inviolabilidad de las comunicaciones queda protegido y garantizado por el artículo 16 constitucional, que establece las bases y principios a los que se deberá de someter la autoridad judicial para que este derecho no sea violado.

Asimismo, el maestro Burgoa al remitirse a la Constitución de 1857, señala que los legisladores en ese entonces consideraban que los derechos humanos son los que éste recibe de Dios o de la naturaleza, y que dada su variedad no era posible enmarcarlos dentro de un catálogo, por lo que se concretaron a instituir las *garantías* que aseguraran el goce de esos derechos.

Abundando sobre las diferencias entre garantías individuales y derechos humanos, Rodolfo Lara Ponte ha señalado que no se debe de aceptar que estos conceptos sean sinónimos, *"por ser los derechos humanos principios axiológicos, en tanto que las garantías son derechos positivizados"*.⁵⁸

Continuando con la diferenciación de estos dos conceptos, un autor que ha desarrollado una tesis que resulta sumamente ilustrativa respecto a estas diferencias, es la que desarrolla el maestro Bidart Campos, quien afirma que:

"...las garantías en cuanto a seguridad o medidas de protección, serían las que se ejercen frente al Estado exclusivamente, en tanto que los derechos humanos tienen un carácter ambivalente o bifrontal, en razón de que son oponibles frente a un doble sujeto pasivo: frente al Estado cuando son reconocidos como garantías, y frente a los demás hombres como principios de derecho erga omnes, esto es, universales, o frente a todos, pues son valores axiomáticos".⁵⁹

Al respecto, Rodolfo Vidal Gómez Alcalá realiza una crítica al término *garantía individual*, y explica que por regla general en nuestro país se identifica a este término como derechos humanos, ya que *"con el término garantía se pone más énfasis en el instrumento para la salvaguarda de valores humanos, que con el contenido y el carácter de lo establecido en la propia garantía, con lo que no parece del todo correcto, pues no podemos confundir derechos o principios morales o jurídicos, con sus instrumentos que los hacen aplicables"*.⁶⁰

De lo anterior se desprende que los derechos humanos contienen principios aplicables a todos, porque además de marcar las pautas del quehacer gubernamental, regulan la conducta de los hombres entre sí, en tanto las garantías son los mecanismos encargados de hacer valer los derechos humanos frente al Estado.

A manera de crítica en este aspecto, considero que la pobre definición de los términos garantías individuales y los derechos humanos, ha sido la principal causa de que en nuestro país se confundan estos dos términos. La confusión doctrinal y de conceptos se envicia aún más cuando la Comisión Nacional de Derechos Humanos define lo que a su juicio son los derechos humanos en el artículo sexto del reglamento de dicho organismo:

Para los efectos del desarrollo de las funciones de la Comisión Nacional, se entiende que los Derechos Humanos son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano. En su aspecto positivo son los que reconoce la Constitución

⁵⁸ Lara Ponte, Rodolfo, *"Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano"*, Porrúa/Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, México, 1993, p. 173.

⁵⁹ Bidart Campos, Germán J., *Op. cit.*, pp. 34, 37, 123 y ss.

⁶⁰ Vidal Gómez Alcalá, Rodolfo, *Op. cit.*, p. 5.

Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que recogen los pactos, convenios y tratados internacionales suscritos y ratificados por México.

De la lectura del citado artículo podemos señalar que el reglamento de la CNDH contiene dos errores:

- A. Considera que las garantías individuales y los derechos humanos son sinónimos, cuando en líneas arriba se ha demostrado que son conceptos parecidos, más no la misma cosa.
- B. Encontramos que al retomar como Derechos Humanos los que recogen los *pactos, convenios y tratados internacionales suscritos y ratificados por México*, la CNDH cae en una contradicción, ya que estos instrumentos contienen derechos que no son tomados como garantías por nuestro texto constitucional ni por la misma Comisión, como los derechos políticos.

Por las características de nuestro ordenamiento legal respecto a la ambivalencia de los derechos humanos y garantías individuales, consideramos necesario aclarar el significado de estos dos términos. Por esta razón, en el inicio del presente trabajo prescindimos del concepto de derechos humanos, ya que analizado junto al concepto de garantía, el lector tendrá una mejor idea acerca de las diferencias entre ambos.

3.1.1.- Concepto de Garantía Individual.- Diversos autores sostienen que la palabra garantía proviene del término anglosajón "warranty", que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar. En nuestro idioma, garantía equivale a aseguramiento o afianzamiento, denotando también protección.

En el derecho público las palabras garantía y garantizar son creaciones institucionales de los franceses y de ellos los tomaron los demás pueblos en cuyas legislaciones aparecen desde mediados del siglo XIX.

La diversidad de definiciones o de opiniones sobre lo que debe de entenderse por garantía obedece a que sus autores toman la idea en un sentido amplio, sin limitarla al campo de las relaciones entre gobernantes y gobernados. Además la doctrina enfoca la definición de este concepto desde el punto de vista donde se le ubique.

Al respecto se han pronunciado diversos autores, sin embargo, nos hemos percatado que lamentablemente gran parte de los autores nacionales son repetitivos cuando tratan de definir el significado de garantías individuales.

Sin embargo, no todos los autores cometen este error, y realizan aportaciones que permiten aclarar este concepto. Al respecto Luis Bazdresch señala que *"las garantías son realmente una acción de la Constitución, en tanto que los derechos protegidos por esas garantías son los derechos del hombre, que no provienen de ley alguna, sino directamente de la calidad y de los atributos naturales del ser humano, esto es hay que distinguir entre derechos humanos, que en términos generales son facultades de actuar o disfrutar, y garantías, que son los compromisos del Estado de respetar la existencia y el ejercicio de esos derechos"*.⁶¹

En atención a las diversas acepciones de la palabra garantía individual, prescindiremos de sus múltiples significados para retomar el concepto que ha desarrollado el constitucionalista más

⁶¹ Bazdresch, Luis, "Garantías Constitucionales", Trillas, México, 1992, p. 12.

destacado en la actualidad en nuestro país; nos referimos al maestro Ignacio Burgoa quien señala que:

*"Los derechos del hombre se traducen en potestades inseparables e inherentes a la personalidad, son elementos propios y consubstanciales de su naturaleza como ser racional, independientemente de la posición jurídico-positiva en que pudiera estar educado ante el Estado y sus autoridades, en cambio, las Garantías Individuales equivalen a la consagración jurídico-positiva de esos elementos, en el sentido de investirlos de obligatoriedad e imperatividad para atribuirles respetabilidad por parte de las autoridades estatales y del Estado mismo. Por ende, los derechos del hombre constituyen en términos generales el contenido parcial de las Garantías Individuales, considerando a éstas como meras relaciones jurídicas entre los sujetos que son los gobernados por un lado, y Estado y autoridades por otro"*⁶²

Despejado este punto, cabría preguntar si las garantías individuales contenidas en la Constitución sólo pueden circunscribirse a los primeros 29 artículos que integran el capítulo respectivo. Al abordar esta pregunta, Ignacio L. Vallarta sostenía que por garantías individuales no deben de entenderse únicamente los primeros 29 artículos de la Constitución, sino que éstas pueden extenderse a otros preceptos de la Carta Magna, que significarán una explicación, ampliación o reglamentación de las normas que expresamente las prevén. Al analizar este razonamiento se me viene a la mente como el ejemplo más claro el artículo 123, que determina los derechos de los trabajadores.

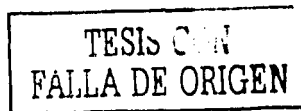
En este aspecto, cabe recordar que el artículo 133 de la Constitución establece el principio de supremacía constitucional de la carta magna y de los tratados internacionales ratificados por el Senado, por lo que el catálogo de derechos humanos no se agota en las garantías contenidas en la Constitución como han tratado de establecer diversos especialistas en la materia, sino que abarca todos aquellos derechos contenidos en los tratados y que han sido reconocidos por nuestro país como norma suprema.

Así como existen diversos conceptos de lo que son las garantías individuales, también existen innumerables clasificaciones de las mismas, sin embargo, apegándonos a las clasificaciones en donde coinciden gran parte de los tratadistas nacionales podemos hablar de: garantías de libertad, de igualdad, de seguridad jurídica y de propiedad. En el orden presentado se explican brevemente los alcances en las siguientes líneas.

- a) Garantías de Libertad.- De manera general podemos entender a la libertad como una garantía en el sentido de tener la capacidad jurídica para actuar libremente apegado a la ley. Para sintetizar mejor este apartado, expondremos de manera breve en un cuadro las garantías de libertad y los artículos que la contienen:

GARANTÍA PREVISTA	ARTÍCULO CONSTITUCIONAL
De libertad de Personal	1º, 2º.
De libertad de ocupación y trabajo	3º Y 5º
De libertad para decidir respecto al número y esparcimiento de los hijos.	4º
De libertad de expresión y de imprenta.	6º y 7º
De libertad de asociación y de reunión pública.	9º

⁶² Burgoa, Ignacio. "Las Garantías Individuales", Porrúa, México. 1996, pp. 160 y 161.



De libertad de poseer armas de legítima defensa.	10°
De libertad de tránsito: de salir libremente a la calle; libertad de viajar en el interior del país; y libertad para cambiar de domicilio.	11°
De libertad de respetar la correspondencia.	16°
De libertad de credo.	24°

- b) Garantías de Igualdad.- Tal parece que las garantías de igualdad siempre se encuentran en constante evolución, a pesar de ser una de las demandas más sentidas de todos los seres humanos en todas las épocas de la humanidad, comenzando con la eliminación de todas las formas de esclavitud hasta llegar en nuestros días con la igualdad de géneros, es decir, la igualdad del hombre y la mujer.

GARANTÍA PREVISTA	ARTÍCULO CONSTITUCIONAL
Prohibición de la esclavitud.	1°, 2°.
Igualdad jurídica de todos los habitantes de la República.	1°
Igualdad del varón y la mujer.	4°
Invalidez de títulos de nobleza.	12°
Prohibición ser juzgado por leyes privatizas; por tribunales especiales; de gozar de fuero ni de percibir más emolumentos que los que determine ley como compensación por servicios públicos.	13°

- c) Garantías de Seguridad Jurídica.- Estas garantías están contenidas principalmente en los artículos 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23. Su principal objetivo es asegurar que en el orden jurídico exista vigencia, justicia y eficacia para beneficio de los habitantes del país.

GARANTÍA PREVISTA	ARTÍCULO CONSTITUCIONAL
Irrretroactividad de la Ley en perjuicio del gobernado, la garantía de audiencia y legalidad de los actos de la autoridad.	14°
Prohibición de la celebración de tratados o convenios y de cláusulas sobre individuos que de ser extraditados adquieran la condición de esclavos.	15°
Protección del individuo a partir de exigir la motivación y fundamento jurídico para los actos de autoridad que causen en los gobernados molestias en su persona, papeles o posesiones (garantía de inviolabilidad del domicilio y vida privada).	16°
De acceso a la justicia.	17°
Del gobernado en relación con una eventual aprehensión.	18°
Garantías del procesado.	19° y 20°
De competencias de las autoridades.	21°
Garantías de los sentenciados para cumplir su pena.	22°

Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias.	23º
De seguridad en estados de emergencia, evitando que se generalice la arbitrariedad en un estado extremo. (suspensión de garantías)	29º

d) Garantías de Propiedad.- La Constitución establece en su artículo 27 y 28 las garantías de propiedad y las diversas modalidades que esta adquiere en nuestro sistema jurídico.

Garantía Prevista	Artículo Constitucional
De respeto a la propiedad de los particulares, estableciendo que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.	27º
Garantía de libertad económica y libre concurrencia de los monopolios, imponiendo la propiedad privada, social y pública.	28º

3.1.2.- *Concepto de Derechos Humanos.*- Si definir a las garantías individuales resulta complicado, sin duda la labor de recopilar todos los conceptos que existen sobre los derechos humanos representa una labor titánica. Aclarar los distintos conceptos sobre este importante tema ha sido preocupación de varios autores. Uno de ellos es Rodolfo Vidal Gómez Alcalá, quien sobre la aparente anarquía de utilización de términos para referirse a los derechos humanos ha escrito que: *"Y tal vez esta aparente anarquía o multitud de términos para designar un solo objeto de estudio, no sea sólo un capricho de los autores, sino que está detrás la ideología y el fundamento con el que se estudian y se explican los derechos, ... También contribuye a esta confusión, el que los derechos humanos se encuentran colocados entre la teoría política, de donde surgieron, la teoría ética y la jurídica"*⁶³

En este sentido, Vidal Gómez Alcalá abunda sobre las causas de la multitud de términos y citando a Luis Prieto Sanchis, señala que:

*"Seguramente ello explica por qué los derechos se han convertido en uno de los terrenos más fértiles de la demagogia política y de la insustantividad teórica. Tal vez por esa carga emotiva que acabamos de indicar o porque tienden a situarse en esa frontera del orden jurídico donde éste deja de serlo para enlazar con alguna utopía ética, pero parece que los derechos humanos se hallan sometidos a un abuso lingüístico que hace de ellos una bandera de colores imprecisos capaz de amparar ideologías de cualquier color, todos los credos políticos se proclaman adalides de los derechos humanos...."*⁶⁴

Así como existe un universo variado de conceptos sobre los derechos humanos, también encontramos un sinnúmero de denominaciones. En este sentido, a los derechos humanos se les ha llamado *derechos innatos u originales; derechos individuales; derechos del hombre y del*

⁶³ *Ibid.*, p. 2.

⁶⁴ Prieto Sanchis, Luis "Estudio sobre Derechos Fundamentales", Edit. Debate, Madrid, 1990, p. 19.

ciudadano; derechos del hombre, del ciudadano y del trabajador, libertades públicas, derechos subjetivos, derechos públicos subjetivos, entre otros.

Para no parecer repetitivos, evitaremos citar los conceptos que ya han sido tomados en otros trabajos de tesis e incluso, en otros libros. Por tal motivo, a continuación señalaremos cuales son a nuestro juicio la idea más completa y moderna sobre la concepción de los derechos humanos.

De todas las expresiones adoptadas, las más genéricas y que no generan controversias es la de *derechos humanos fundamentales*, ya que con esta denominación pretende: "...manifestar que toda persona posee unos derechos y que éstos deben ser reconocidos y garantizados por la sociedad, por el derecho y por el poder público, sin ningún tipo de discriminación social, económica, jurídica, política, ideológica, cultural o sexual. Al mismo tiempo se quiere subrayar que estos derechos son fundamentales, por estar estrechamente conectados con la idea de divinidad humana y son al mismo tiempo las condiciones de su desarrollo."⁶⁵

En este concepto, encontramos incluidos los elementos que en el capítulo dos apuntábamos. De tal suerte, coincidimos con esta concepción porque creemos firmemente que los derechos humanos por ser inherentes al ser humano, deben de ser respetados por toda la sociedad, y también por el Estado. De manera más clara, podemos enunciar que no deben ser respetados únicamente por el Estado o por los servidores públicos, sino por toda la sociedad en su conjunto.

Si pretendieramos buscar más conceptos sobre los derechos humanos, encontraríamos que una idea general en todos es que los consideran como inherentes al ser humano por el sólo hecho de serlo, así Antonio Trovel y Serra opina que los derechos humanos son: "Los privilegios fundamentales que el hombre posee por el hecho de serlo, por su propia naturaleza y dignidad. Son derechos que le son inherentes y que, lejos de nacer de una concesión de la sociedad política, han de ser consagrados y garantizados por esta"⁶⁶

Asimismo, el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas, da su propio concepto de derechos humanos y señala que son: "...el conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que reconocen al ser humano considerado individual y colectivamente."⁶⁷

3.2.- *Legislación del Estado de México.*- Al introducirnos al estudio de esta materia en la legislación de esta entidad pudimos constatar un hecho que con anterioridad hablamos contemplado, pero que no se había tenido la oportunidad de comprobar; nos referimos a la carencia de fuentes bibliográficas respecto a la legislación no sólo de nuestro estado, sino también de las demás entidades federalivas. Tal parece que la doctrina jurídica mexicana ha descuidado el estudio de aspectos constitucionales y de la legislación estatal en su conjunto, en este tenor, el estudio del derecho público y privado se ha circunscrito alrededor de la legislación federal y de sus instituciones.

⁶⁵ R. Terrazas, Carlos, "Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México", Edit. Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, p. 39.

⁶⁶ Trovel y Serra, Antonio, "Los Derechos Humanos", Tecnos, Madrid, 1968, p.11.

⁶⁷ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, voz. Derechos Humanos.

Nos hemos percatado con profunda tristeza que en las facultades y escuelas de derecho en los estados de la República es común que en los planes de estudio, principalmente respecto a la Constitución, éstos sólo comprenden abordar la legislación federal, olvidándose de las legislaciones locales.

Esta por demás tratar de demostrar por qué debe desarrollarse un derecho constitucional estatal, ya que la figura y las funciones del Ejecutivo local o de un Poder Legislativo que su actividad repercute en la vida diaria de los gobernados, así como la naturaleza jurídica de los municipios, es materia más que suficiente para empezar a desarrollar esta disciplina en los Estados.

Probablemente esta falta de interés de estudiar la legislación estatal tenga como fondo la idea de que no hay nada que estudiar en las mismas porque éstas deben de tener los mismos principios e instituciones que dicta la legislación federal, sin embargo, no hay que olvidar que así como los ordenamientos federales tienen influencia en los locales, éstos últimos también tienen una fuerte influencia en la legislación federal, como ejemplo de este último razonamiento podemos citar que es en la Constitución Yucateca de 1841, donde podemos encontrar el primer antecedente real en nuestro país del Juicio de Amparo, siendo Crescencio Rejón su máximo exponente, institución jurídica que más tarde quedaría plasmada en la Constitución Federal.

3.2.1.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.- Gran parte de las Constituciones Políticas de los Estados de la República contienen, a semejanza de la Constitución Federal, una parte dogmática y una orgánica, entre ellas podemos citar las de Chihuahua, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tamaulipas, Zacatecas, y por supuesto la del Estado de México. En otros ordenamientos constitucionales se indica que se reconocen las garantías individuales contenidas en la Constitución federal y se establecen derechos o prerrogativas de los ciudadanos en diversos artículos como en las constituciones de Aguascalientes, Guerrero, Sinaloa, Sonora, Veracruz y Yucatán.

Durante mucho tiempo se ha mantenido la discusión acerca de la necesidad de incluir las garantías individuales en los textos constitucionales locales, al respecto, el maestro Tena Ramírez ha señalado que no es indispensable que figure el texto de las garantías individuales en estos ordenamientos, *"ya que el principio de supremacía constitucional vale para todas las autoridades"*⁶⁸

Sin embargo, al igual que en la Constitución Política Federal, no podemos ser rigurosos en la localización de las garantías individuales contenidas en la parte dogmática y orgánica de dichos preceptos, tal y como ocurre con la Constitución del Estado de México, que contiene garantías individuales diseminadas en dos Títulos: De los principios constitucionales y el relativo a la población.

Antes de iniciar los aspectos comparativos con la Constitución Federal, debemos de recordar que la Constitución vigente del Estado fue promulgada el 27 de febrero de 1995, mediante el Decreto No. 72 de la LII Legislatura local, y de conformidad con lo mandado en la disposición transitoria, comenzó a regir desde el 2 de marzo de ese mismo año.

⁶⁸ Tena Ramírez, Rafael. *"Derecho Constitucional Mexicano"*, Porrúa, México, 1993. p. 132.

Esta ley tiene por su jerarquía sus antecedentes en las primeras disposiciones que se crearon para la primera Organización Provisional del Gobierno Interior del Estado de México, en el año de 1824 y a la fecha nos muestra la siguiente estructura:

Título Primero. Del Estado de México como entidad política.

Título Segundo. De los principios constitucionales.

Título Tercero. De la población.

Capítulo Primero. De los Habitantes del Estado.

Capítulo Segundo. De los ciudadanos del Estado.

Título Cuarto. Del Poder Público del Estado.

Capítulo Primero. De la División de Poderes.

Capítulo Segundo. Del Poder Legislativo.

Sección Primera. De la Legislatura.

Sección Segunda. De las Facultades y Obligaciones de la Legislatura.

Sección Tercera. De la Diputación Permanente.

Capítulo Tercero. Del Poder Ejecutivo.

Sección Primera. Del Gobernador del Estado.

Sección Segunda. De las Facultades y Obligaciones del Gobernador del Estado.

Sección Tercera. Del Ministerio Público.

Sección Cuarta. Del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Capítulo Cuarto. Del Poder Judicial.

Sección Primera. Del Ejercicio del Poder Judicial.

Sección Segunda. Del Consejo de la Judicatura del Estado de México.

Título Quinto. Del Poder Público Municipal.

Capítulo Primero. De los Municipios.

Capítulo Segundo. De los Miembros de los Ayuntamientos.

Capítulo Tercero. De las Atribuciones de los Ayuntamientos.

Capítulo Cuarto. De las Atribuciones de los Presidentes Municipales.

Título Sexto. De la Administración y Vigilancia de los Recursos Públicos.

Título Séptimo. De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y del Juicio Político.

Título Octavo. Prevenciones Generales.

Título Noveno. De la Permanencia de la Constitución.

Capítulo Primero. De las Reformas a la Constitución.

Capítulo Segundo. De la inviolabilidad de la Constitución.

Transitorios

En términos generales los principios constitucionales federales se encuentran contenidos en la Constitución del Estado Libre y Soberano de México, con variantes en su redacción o transcritos literalmente.

a) Aspectos comparativos con la Constitución Federal

Cómo uno de los principales aspectos comparativos de ambos ordenamientos constitucionales, podemos citar la gran cantidad de reformas que la constitución local ha tenido, al igual que la Constitución Federal, en este sentido la Constitución del Estado de México ha sido modificada desde octubre de 1917 a la fecha en más de 400 ocasiones mediante 88 decretos expedidos desde 1921 hasta junio del 2001.

En el Título denominado "De los Principios Fundamentales", encontramos plasmadas diversas garantías individuales que contiene la Constitución Política Federal. Para hacer más entendible esta exposición, plasmamos esquemáticamente las garantías previstas en este ordenamiento local.

Precepto de la Constitución local	Precepto de la Constitución Federal equiparable	Derecho fundamental que protege
Artículo 5.- En el Estado de México todos los individuos son iguales y tienen las libertades, derechos y garantías que la Constitución Federal, esta Constitución y las leyes del Estado establecen.	1º, 2º, 4º	<ul style="list-style-type: none"> o De libertad personal. o Derecho de igualdad entre el hombre y la mujer.
Artículo 7.- Las leyes del Estado no podrán establecer sanciones que priven a ningún individuo de la vida, de la libertad a perpetuidad o que confisquen sus bienes.	1º, 2º 18º	<ul style="list-style-type: none"> o De libertad personal. o Derecho de igualdad. o Garantías en materia penitenciaria.
Artículo 17.- El Estado de México tiene una composición pluricultural y pluriétnica sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus culturas, lenguas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado....	1º y 2º	<ul style="list-style-type: none"> o De igualdad de los pueblos indígenas.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Precepto de la Constitución local	Precepto de la Constitución Federal equiparable	Derecho fundamental que protege
<p>Artículo 18.- Las autoridades ejecutarán programas para conservar, proteger y mejorar los recursos naturales del Estado y evitar su deterioro y extinción, así como para prevenir y combatir la contaminación ambiental. La legislación y las normas que al efecto se expidan harán énfasis en el fomento a una cultura de protección a la naturaleza, al mejoramiento del ambiente, al aprovechamiento racional de los recursos naturales y a la propagación de la flora y de la fauna existentes en el Estado. Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.</p>	<p>4º, párrafo cuatro.</p>	<ul style="list-style-type: none"> o Derecho a un medio ambiente adecuado.
<p>Artículo 12.- Los partidos políticos son entidades de interés público.... Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.</p>	<p>1º y 2º</p>	<ul style="list-style-type: none"> o Garantía de igualdad. o Libertad de asociación.
<p>Artículo 27.- Son deberes de los vecinos del Estado: ...III. Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria y secundaria, y reciban la instrucción militar, en los términos que establezca la ley; y...</p>	<p>3º</p>	<ul style="list-style-type: none"> o De libertad de educación y derecho a la educación.
<p>Artículo 29.- Son prerrogativas de los ciudadanos del Estado: IV. Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del Estado y de sus municipios; y.....</p>	<p>9º</p>	<ul style="list-style-type: none"> o Libertad de Asociación.
<p>Artículo 8.- Nadie estará exceptuado de las obligaciones que las leyes le impongan, salvo en los casos de riesgo, siniestro o desastre, en cuya situación el Gobernador del Estado de acuerdo con los titulares de las secretarías del Poder Ejecutivo y el Procurador General de</p>	<p>29º</p>	<ul style="list-style-type: none"> o De seguridad en estados de emergencia, evitando que se generalice la arbitrariedad en un estado extremo. (suspensión de garantías)

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

<p>Justicia acordará la aplicación de las normas necesarias para hacerles frente, pero éstas deberán ser por un tiempo limitado y de carácter general y únicamente por lo que hace a las zonas afectadas.</p>		
---	--	--

b) Garantías no especificadas en la Constitución Federal.

La doctrina nos dicta que además de las garantías contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podemos encontrar en las constituciones locales garantías o derechos que no son contemplados en el precepto constitucional federal, siempre y cuando no contravengan la misma.

Al respecto tenemos que en la Constitución del Estado Libre y Soberano de México existe una garantía no prevista en la Constitución Federal, en su artículo 6°, y que a la letra determina:

Artículo 6.- Los habitantes del Estado gozan del derecho a que les sea respetado su honor, su crédito y su prestigio.

Cabe señalar que dentro de la legislación federal, la protección del honor, crédito y prestigio lo podemos encontrar principalmente en ramas ajenas al derecho público, como son el derecho civil y penal, por lo que la elevación a rango constitucional en el Estado de México de la defensa de este derecho no contraviene la Constitución Federal, y al contrario, este reconocimiento a la protección de la imagen del individuo representa un avance en la materia.

3.2.2.- Código Civil del Estado de México.- Al ser el derecho civil una rama jurídica desarrollada alrededor de la persona (personalidad y capacidad), del patrimonio, y de la familia, consideramos que ese código forma parte del sistema jurídico de protección de los derechos humanos, por lo que no puede ser ajeno ni indiferente al momento de estudiar este tema.

El Código Civil hasta hace poco vigente en la entidad, fue expedido por la XXXIX Legislatura mediante el Decreto No. 128 de fecha 29 de diciembre de 1956. Este Código tenía sus antecedentes legislativos en el Libro Primero del Código Civil, expedido por el Congreso del Estado mediante Decreto No. 160 fechado el 15 de enero de 1870 y promulgado por el Gobernador del Estado Mariano Riva Palacio el 20 de febrero del mismo año; el Libro Segundo del Código Civil fue expedido por el Congreso del Estado mediante el Decreto No. 162 de fecha 19 de enero de 1870, promulgado también por el mismo Gobernador el 18 de marzo de ese mismo año; el Libro Tercero fue aprobado por el Congreso mediante el Decreto No. 165 de fecha 9 de febrero de 1870, promulgado por el Lic. Valentín Gómez Tagle, Gobernador Interino del Estado de México el 21 de junio de 1870.

Como consecuencia de la Revolución Mexicana de 1910, el Gobernador Preconstitucional del Estado, Gral. Rafael Zepeda expidió los Decretos 1, 2 y 4 de fechas 2, 5 y 10 de octubre, respectivamente, por los cuales se adoptaron en el Estado de México los Códigos vigentes en el Distrito Federal, entre ellos el Civil de 1884.

En el año de 1936, la XXXIV Legislatura del Estado, mediante Decreto No. 62 con fecha 23 de diciembre de ese mismo año, concede facultades al Gobierno del Estado para que dentro del

receso de la misma legislatura procediera al estudio y expedición de los nuevos Códigos Civiles y de Procedimientos Civiles. En virtud de ello, el Gobernador Interino Eucario López Contreras decretó la adopción en el Estado de México del Código Civil para el Distrito Federal y Territorios Federales, en materia común y para toda la República en materia federal.

El Código Civil del Distrito Federal estuvo vigente en la entidad hasta el año de 1956, al expedirse por la XXXIX legislatura el Código Civil del Estado de México.

Sin embargo, al ser el Código Civil el ordenamiento legal en la entidad que ha resentido uno de los mayores cambios, debido principalmente al desarrollo de la sociedad en los últimos años, incorporó en su cuerpo nuevas concepciones que antes no se imaginaban como del derecho de los menores, derechos de la tercera edad y muchos otros. Ante esta situación se estudió la posibilidad de crear un nuevo Código Civil en la entidad, acorde a los nuevos tiempos, por lo que el 31 de mayo del 2002 fue aprobado por la LIV legislatura el nuevo Código Civil del Estado de México, promulgado el 7 de junio de ese mismo año mediante Decreto No. 70, entrando en vigor el día 22 de junio del 2002.

El nuevo Código Civil de la entidad se compone de los siguientes libros:

LIBRO PRIMERO	Parte General
LIBRO SEGUNDO	De las Personas
LIBRO TERCERO	Del Registro Civil
LIBRO CUARTO	Del Derecho Familiar
LIBRO QUINTO	De los Bienes
LIBRO SEXTO	De las Sucesiones
LIBRO SÉPTIMO	De las Obligaciones
LIBRO OCTAVO	Del Registro Público de la Propiedad

Dentro del cuerpo de este ordenamiento se incorporan avances legislativos novedosos, sin embargo para la materia de nuestro interés nos ocuparemos únicamente de la incorporación de a este texto de los "*Derechos de la Persona*", contenidos en el Libro Segundo. Dichos derechos los encontramos en el artículo 2.5 del citado precepto, y a la letra dice:

Artículo 2.5. De manera enunciativa y no limitativa, los derechos de las personas físicas y colectivas en lo que sea compatible con su naturaleza son los siguientes:

- I El honor, el crédito y el prestigio;*
- II La vida privada y familiar;*
- III El respeto a la reproducción de la imagen y la voz;*
- IV Los derivados del nombre o del seudónimo y de la identidad personal;*
- V El domicilio;*
- VI La presencia estética;*
- VII Los afectivos derivados de la familia, la amistad y los bienes;*
- VIII El de la integridad física.*

Se considera un avance legislativo la inclusión de este artículo porque el Código abrogado del 29 de diciembre de 1956 no contenía un apartado en donde se enunciara cuáles son los derechos de las personas en materia civil, asimismo, porque las fracciones de dicho artículo recogen preceptos constitucionales de derechos humanos, tanto de la Constitución Política Federal como de la local.

En este sentido, en la fracción I de este precepto se enumera una garantía no prevista en la Constitución de la República, pero si en la del Estado de México, el referente al honor, el crédito y el prestigio.

Precepto de la Constitución local	Código Civil local
Artículo 6.- Los habitantes del Estado gozan del derecho a que les sea respetado su honor, su crédito y su prestigio.	Artículo 2.5. De manera enunciativa y no limitativa, los derechos de las personas físicas y colectivas en lo que sea compatible con su naturaleza son los siguientes: I El honor, el crédito y el prestigio;

Asimismo, a lo largo del Código podemos encontrar diversos preceptos que derivan directamente de las garantías previstas por la Constitución Federal, como a continuación se analiza:

Precepto del Código Civil	Garantía prevista	Síntesis
Artículo 2.1. Persona física es el ser humano desde que nace y es viable, hasta que muere, a quien se le atribuye capacidad de goce y de ejercicio; y desde que es concebido se le tiene por persona para los efectos declarados de la ley...	o Derecho a la vida y la integridad física.	Se prevé la protección del bien jurídico de la vida humana en el plano de su gestación fisiológica, al considerar al no nacido como alguien con vida y sancionar a quien le cause la muerte, así como que el producto de la concepción se encuentra protegido desde ese momento y puede ser designado como heredero o donatario, se concluye que la protección del derecho a la vida del producto de la concepción, deriva tanto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como de los tratados internacionales.
Artículo 4.1. El matrimonio es una institución de carácter público e interés social, por medio de la cual un hombre y una mujer voluntariamente deciden compartir un estado de vida para la búsqueda de su realización personal y la fundación de una familia.	o De libertad para decidir respecto al número y esparcimiento de los hijos. o Protección jurídica de la familia.	Derivado del artículo 4º de la Constitución Política Federal, en donde se establece la protección de la familia, el código civil retoma estas garantías individuales y las plasma en su texto.
Artículo 4.396. Toda persona	o Protección jurídica de la	La norma constitucional

que sufriese lesiones o maltrato físico o psíquico por parte de alguno de los integrantes del grupo familiar, podrá denunciar estos hechos ante el juez de lo familiar y solicitar las medidas cautelares correspondientes.	<p>familia.</p> <ul style="list-style-type: none"> o De protección jurídica de los menores. 	establece el derecho de los miembros de la familia de disfrutar del sano desarrollo integral.
Artículo 5.19. Son bienes propiedad de los particulares los que les pertenecen legalmente y no puede aprovecharse ninguno sin su consentimiento o autorización de la ley.	<ul style="list-style-type: none"> o De respeto a la propiedad de los particulares, estableciendo que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. 	La norma civil retoma esta garantía prevista en el artículo 27 constitucional, garantizando la seguridad jurídica para quien detenta la posesión de un bien inmueble.
Artículo 7.885. La asociación civil es un contrato por el cual se reúnen de manera que no sea enteramente transitoria, dos o más personas, para realizar un fin común y que no tenga un carácter preponderantemente económico.	<ul style="list-style-type: none"> o Libertad de Asociación. 	Una de las modalidades en que un grupo de personas se puede organizar es a través de una organización civil, derecho que garantiza el artículo 9º y que lo regula la legislación civil.

3.2.3.- Legislación de Derechos Humanos para el Estado de México.- La legislación de Derechos Humanos del Estado de México está integrada por la Ley que crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México y por el Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. Estos ordenamientos son un claro reflejo de la legislación que rige a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ya que al igual que en otras entidades federativas, la reglamentación local en esta materia surgió con la reforma del artículo 102-B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 27 de enero de 1992, toda vez que el citado artículo señala que:

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

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

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

A partir de esta reforma, todos los Estados de la República crearon sus propios organismos locales encargados de la defensa de los Derechos Humanos, para tal efecto, se tuvo que realizar adecuaciones a las Constituciones locales conforme a lo previsto en el artículo 102-B.

En el Estado de México la Constitución fue reformada por el Congreso Local el 9 de abril de 1992, adicionando el artículo 125 bis. Posteriormente con fecha 27 de febrero de 1995, el texto de dicho artículo fue incorporado al numeral 16 para quedar como sigue:

La Legislatura del Estado establecerá un organismo autónomo para la protección de los derechos que otorga el orden jurídico mexicano, el cual conocerá de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público del Estado, o de los municipios que violen los derechos humanos. Este organismo formulará recomendaciones públicas no vinculatorias; así como denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

El organismo no será competente tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

En síntesis podemos observar que se sigue en mucho la organización y estructura del modelo propuesto por el artículo 102-B, resaltando los elementos de autonomía del organismo, la formulación de recomendaciones públicas no vinculatorias y las materias en las que no se puede intervenir.

La Ley que crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México está integrada por la siguiente estructura:

Capítulo I	De los Objetivos.
Capítulo II	De las Atribuciones.
Capítulo III	De la Organización de la Comisión de Derechos Humanos.
Capítulo IV	De las Atribuciones de los Órganos de la Comisión de Derechos Humanos.
Capítulo V	Del Procedimiento.
Capítulo VI	De las Recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos.
Capítulo VII	De la Colaboración de Autoridades y Servidores Públicos.
Capítulo VIII	De las Notificaciones y los Informes.
Capítulo IX	De la Responsabilidad de las Autoridades y Servidores Públicos.
Capítulo X	Del Régimen Laboral.
Transitorios	

Por su parte, el Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México esta integrado por los siguientes apartados:

Título I	Disposiciones Generales
Título II	Funciones De La Comisión
Título III	Órganos Y Estructura Administrativa
Título IV	Procedimiento Ante La Comisión De Derechos Humanos
Título V	Informes Anuales Y Especiales
Título VI	Régimen Laboral

En síntesis, podemos señalar que el Reglamento regula la estructura, facultades, organización interna y funcionamiento de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

Al igual que todos los ordenamientos que regulan las actuaciones de los organismos protectores de Derechos Humanos en los Estados, la Ley que crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México faculta este organismo para que pueda intervenir en asuntos tanto imputables a las autoridades del propio Estado, así como a las autoridades de los Municipios, como claramente se observa en la fracción I del artículo 5º que señala lo siguiente:

Conocer de quejas o iniciar de oficio investigaciones sobre hechos que presumiblemente supongan violaciones de Derechos Humanos por actos u omisiones de naturaleza administrativa de cualquier autoridad o servidor público estatal o municipal."

Las bases con las que opera la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México son también las de Ombudsman, porque tiene las características de autonomía, libertad en sus procedimientos, de no dependencia de ninguna autoridad administrativa ni de otro orden, dicta resoluciones y recomendaciones no vinculatorias con las autoridades y apoya su actuación en la fuerza moral de la opinión pública.

Para ilustrar más las semejanzas entre la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México incorporamos el siguiente cuadro comparativo:

CUADRO COMPARATIVO DE LEGISLACIONES DE ORGANISMOS PÚBLICOS DE DERECHOS HUMANOS		
Característica	Comisión Nacional de Derechos Humanos	Comisión de Derechos Humanos del Estado de México
Integración del Organismo	Un Presidente, una Secretaría Ejecutiva, hasta cinco Visitadores Generales, así como el número de visitadores adjuntos y personal profesional, técnico, administrativo necesario para la realización de sus funciones. Así como un Consejo Consultivo.	Un Comisionado, un Secretario, Visitadores Generales, Visitadores adjuntos que sean necesarios, personal profesional, técnico y administrativo necesario y un Consejo.
Autoridad que nombra al Titular	La comisión correspondiente de la Cámara de Senadores procederá a realizar una auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos públicos y privados promotores y defensores de los derechos humanos. Con base en dicha auscultación la comisión correspondiente propondrá al pleno de la misma una terna de candidatos de la cual elegirá	Propuesto por el Gobernador del Estado, y sometido a la aprobación de la Legislatura Local.

TEJES CON FALLA DE ORIGEN

ESTADO DE MÉXICO
SECRETARÍA DE GOBIERNO
SECRETARÍA DE ECONOMÍA

	<p>quien ocupe el cargo mediante 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.</p>	
<p>Requisitos Legales para Aspirar al Cargo</p>	<p>I Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en el pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos; II Tener cumplidos treinta y cinco años de edad el día de su elección; III Contar con experiencia en materia de derechos humanos o actividades afines reconocidas por las leyes mexicanas y los instrumentos jurídicos internacionales; IV No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal, en algún partido político en el año anterior a su designación; V No desempeñar ni haber desempeñado cargo de Secretario o Subsecretario de Estado, Procurador General de la República, Gobernador, o procurador general de justicia de alguna entidad federativa o jefe de gobierno del Distrito Federal, en el año anterior a su designación. VI Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se tratase de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, lo inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena, y VII tener preferentemente título de licenciado en derecho.</p>	<p>I Ser mexicano por nacimiento y vecino del Estado con residencia efectiva de cinco años anteriores a la fecha de su nombramiento, en pleno goce de sus derechos civiles y políticos; II No tener más de sesenta y cinco años de edad ni menos de treinta y cinco al momento de su designación; III Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se trata de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime la buena fama en el concepto público inhabilitará para el cargo; IV No ser ministro del culto de alguna asociación religiosa, excepto que se haya separado de su ministerio con cinco años de anticipación; No haber sido objeto de recomendación o sanción en el desempeño de empleo, cargo o comisión federal, estatal o municipal, con motivo de una recomendación de Organismos Oficiales de Derechos Humanos Nacionales o Internacionales reconocidos por la Ley.</p>
<p>Responsabilidad Administrativa del Titular</p>	<p>El Presidente de la Comisión Nacional podrá ser removido de sus funciones y, en su caso, sujeto a responsabilidad, sólo por las causas y mediante los procedimientos establecidos por el Título Cuarto de la Constitución Política de los</p>	<p>El Comisionado de los Derechos Humanos dejará de ejercer su encargo por alguna de las siguientes circunstancias: I Renuncia; II Incapacidad; III Por haber sido condenado por delito doloso y IV Por desempeñar actividades incompatibles con su</p>

	Estados Unidos Mexicanos.	cargo, en términos de la ley. Para el caso de los puntos III y IV la legislatura del Estado se sujetará a los procedimientos establecidos en el Título Séptimo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
Restricción de la Competencia	La Comisión Nacional no podrá conocer de los asuntos relativos a: I Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales; II Resoluciones de carácter jurisdiccional; III Conflictos de carácter laboral y IV Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades sobre la interpretación de disposiciones constitucionales u otros ordenamientos legales.	La Comisión no podrá conocer de: I Actos o resoluciones de organismos, autoridades y tribunales electorales; II Sentencias definitivas y asuntos jurisdiccionales de fondo; III Conflictos de carácter laboral y IV Consultas que le formulen autoridades, particulares u otras entidades sobre la interpretación de disposiciones constitucionales o de otros ordenamientos legales.
Tipos de Actos que se pueden examinar	La Comisión Nacional tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los Derechos Humanos cuando éstas fueran imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación. Tratándose de violaciones por parte de autoridades o servidores públicos de las entidades federativas o de los municipios en principio conocerán el caso los organismos de protección de Derechos Humanos de la entidad, salvo que por inactividad o tardanza del organismo estatal, la Comisión Nacional puede atraerlo. Asimismo, cuando en un mismo hecho o circunstancia estuvieran involucradas autoridades federales, estatales o municipales, la competencia se surtirá a favor de la Comisión Nacional.	Conoce de quejas o inicia de oficio investigaciones sobre hechos que presumiblemente supongan violaciones a los derechos humanos por actos u omisiones de naturaleza administrativa de cualquier autoridad o servidor público estatal o municipal.
Procedimiento de Queja	Los procedimientos que se sigan ante la Comisión deberán ser breves y sencillos, y estarán sujetos sólo a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los	Los procedimientos que se sigan ante la Comisión de Derechos Humanos deberán estar sujetos sólo a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los

	<p>expedientes respectivos. Se seguirán además, de acuerdo con los principios de inmediatez, concentración y rapidez, y se procurará en la medida de lo posible, el contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.</p>	<p>expedientes respectivos, bajo los principios de buena fe, gratuidad, simplificación, celeridad e inmediatez.</p>
<p>Fundamento de las Resoluciones</p>	<p>Concluida la investigación, el Visitador General formulará, en su caso, un proyecto de Recomendación, o acuerdo de no responsabilidad en los cuales se analizarán los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades o servidores han violado o no los Derechos Humanos de los afectados, al haber incurrido en actos y omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas o erróneas, o hubiesen dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados durante un período que exceda notoriamente los plazos fijados por las leyes. En el proyecto de Recomendación, se señalarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, y si procede en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado. Los proyectos antes referidos serán sometidos al Presidente de la Comisión Nacional para su consideración final.</p>	<p>Concluida la investigación a cargo del Visitador, éste elaborará un proyecto de Recomendación, en el cual se analizará la queja presentada, los informes de la autoridad, las pruebas recibidas de las partes y en su caso las diligencias practicadas de oficio, a fin de determinar si se han violado los derechos humanos del afectado. En dicho proyecto se propondrán las medidas que podrán tomarse para el respeto y protección de los derechos humanos del quejoso. El proyecto de Recomendación será turnado al Comisionado de Derechos Humanos para su consideración final.</p>
<p>Garantías Legales del Titular</p>	<p>El Presidente de la Comisión Nacional y los Visitadores Generales no podrán ser detenidos ni sujetos a responsabilidad civil, penal o administrativa, por las opiniones y Recomendaciones que formulen, o por los actos que realicen, en ejercicio de las funciones propias de sus cargos que les asigna la ley.</p>	<p>El Comisionado de los Derechos Humanos y los Visitadores son inviolables por las opiniones y Recomendaciones que formulen o por los actos que realicen en ejercicio de su encargo y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. La Legislatura del Estado velará por su respeto.</p>

Términos de Nombramiento para su Segundo Mandato	El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos durará en su encargo cinco años, y podrá ser reelecto por una sola vez.	El Comisionado de Derechos Humanos durará en sus funciones cuatro años, y podrá ser designado por la Legislatura con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, hasta por un período más.
Presentación de Informe de Actividades	Cada año durante el mes de febrero y ante los Poderes de la Unión.	Cada año.
Celebración de reuniones del Consejo	Las sesiones ordinarias se verificarán cuando menos una vez al mes.	El Consejo como órgano colegiado celebrará cuando menos una vez al mes una sesión ordinaria.

3.2.4.- Ley para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar en el Estado de México.- Como ya hablamos explicado en el capítulo primero de este trabajo, la violencia familiar es un mal que lacera a la sociedad y al mismo tiempo en el núcleo familiar es en donde comúnmente se lesionan con mayor frecuencia los derechos de niños y mujeres. Ante la magnitud del problema, diversas instancias de gobierno tanto locales como federales se han avocado a prevenir y sancionar dicho problema.

En este sentido, el Estado de México no es la excepción y con el objeto de atender el problema de la violencia familiar, dando respuesta a los reclamos de la ciudadanía que padece la violencia familiar, la LIV legislatura local creó la Ley para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar en el Estado de México, la cual fue publicada mediante Decreto número 126 el 31 de diciembre del 2002.

Esta legislación tiende a erradicar la violencia en el seno familiar, respetar la divinidad humana y conservar la preservación de los valores de cada miembro de la familia, al mismo tiempo que pretende abordar esta problemática desde una perspectiva de salud pública y política criminal. La intención del gobierno estatal de prevenir esta forma de los derechos de los integrantes de la familia no es fortuita, responde a la problemática que se está presentando en esta parte del territorio nacional, debido a que el Estado de México presenta el más alto índice de maltrato infantil y de violencia familiar, según lo asegura la oficina del DIF nacional en los datos recabados durante el año 2002.

Corresponde a la oficina del DIF estatal y las oficinas municipales de la misma dependencia la aplicación de dicha ley. Asimismo, lo novedoso de este cuerpo normativo es que crea el "Consejo Estatal para la Prevención y Atención de la Violencia familiar", como un órgano del Ejecutivo del Estado integrado por un Presidente que es designado por el Gobernador del Estado; un Secretario quien será la Directora del Instituto Mexiquense de la Mujer, así como doce Consejeros quienes serán los titulares de las dependencias de la administración pública local que tengan que ver con esta materia, sin embargo, mención especial merece la participación en este Consejo del titular de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, por tener injerencia directa en las acciones en materia de violencia familiar.

Otra de las innovaciones que incorpora este cuerpo normativo, es el relativo al procedimiento de conciliación al que pueden acudir las partes involucradas en un conflicto de violencia familiar para resolver sus diferencias, el cual puede llevarse paralelamente a un procedimiento normal mediante la vía jurisdiccional común. El procedimiento se tramita ante las oficinas del DIF estatal o municipales y concluye mediante un convenio el cual es vinculatorio y exigible a las partes. Esta última condición de exigibilidad es coercitiva mediante sanciones de naturaleza administrativa que dictan los artículos 129 y 137 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Finalmente, cabe mencionar que la intención de esta ley sin duda es loable: erradicar la violencia administrativa, sin embargo, lo preocupante estriba en el procedimiento, debido a que este procedimiento que establece dicha ley se une al infinito de procesos que se han constituido para defender los derechos humanos y erradicar la violencia familiar, como el que se realiza ante la Comisión local de derechos humanos. Al mismo tiempo que se crea un proceso más, se crean más trámites e igual dispersión de esfuerzos para lograr la efectividad de la norma que evite la violencia intrafamiliar, por lo que una salida para evitar este fenómeno en las familias mexiquenses sería el cumplimiento exacto de la ley civil penal que sanciona la violencia familiar, así como la creación de programas de concientización y educación para erradicar este fenómeno que tanto afecta a la sociedad.

3.3.- Bando Municipal de Cuautitlán, México 2002.- Dentro de las reformas constitucionales que se analizaron en el apartado anterior, se estableció que la protección de los derechos humanos debe de corresponder a los tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal, por lo que cobijándonos bajo esta disposición, es indudable que el municipio está inmerso dentro de este sistema jurídico de protección de los derechos humanos. Sin embargo, como apuntábamos en un inicio, el estudio sobre la protección de los derechos humanos en esta esfera de gobierno carece de estudio, no obstante, de ser la instancia de Gobierno más directa con la población. A la fecha, son pocos los Municipios que han procurado establecer mecanismos que actúen de manera efectiva en la protección de los derechos fundamentales.

En este sentido, resulta importante que dentro de los municipios se actúe atendiendo varios aspectos de la problemática de los derechos humanos, como:

- a) Establecer medios de defensa que puedan ser utilizados por los vecinos de la localidad frente a los actos de la administración municipal que les vulnera sus derechos.
- b) Promoviendo en su entorno la capacitación de los derechos humanos.
- c) Creando instrumentos y órganos especiales destinados a la protección de los derechos humanos.

Indudablemente existen diversas acciones para la defensa de los derechos humanos en los Municipios, para el caso de Cuautitlán, México, el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno 2000-2003 contiene de alguna forma aspectos relativos a esta materia.

Sin embargo, antes de entrar en el estudio de los artículos de este ordenamiento, debemos de recordar que el Bando es una figura jurídica típicamente municipal a pesar de que recientemente en la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal esta figura comenzó a ser utilizada. La palabra Bando deriva del verbo *Bandir* que a su vez se origina del vocablo visigodo *Bandwan*, que significa pregonar o hacer algo público. Los antiguos edictos de los municipios o curiales romanos se transformaron en los llamados bandos del Antiguo Municipio Medieval Español, que implican la acción de los cabildos para publicitar las normas a las que se

apegarían su gestión de gobierno, y en su caso, las sanciones por desacato. Generalmente la primera sesión de cabildo, al inicio de sus actividades, se dedicaba a la expedición solemne del bando de buen gobierno. La figura hasta la fecha ha conservado su raíz municipal.

Los bandos municipales se clasifican en ordinarios y extraordinarios o solemnes.

- a) Bandos ordinarios.- Son los que expiden los ayuntamientos al inicio de su gestión para hacer públicas las normas a que habrá de sujetarse la vida municipal como son de buen gobierno, de policía y que en materia especiales darán cabida a los reglamentos de áreas particulares como espectáculos, panteones, mercados. En el bando se establecen las normas más generales de gestión, se señalan las sanciones de carácter administrativo que se podrán aplicar a los infractores de las disposiciones reglamentarias, se enumeran las localidades que pertenecen al Municipio, etc.
- b) Los bandos extraordinarios o solemnes son aquellos que expiden los ayuntamientos para dar realce a un acontecimiento sobresaliente que debe ser conocido o difundido en la demarcación municipal.

La redacción del artículo 115 constitucional señala que los ayuntamientos poseerán facultades para expedir los bandos de policía y buen gobierno dentro de sus propias jurisdicciones, siempre y cuando se apeguen a las bases normativas de las Legislaturas de los Estados. Atento a este mandato constitucional, el Congreso local del Estado de México incorporó en su ordenamiento constitucional esta facultad:

"Artículo 124.- Los ayuntamientos expedirán el Bando Municipal, que será promulgado y publicado el 5 de febrero de cada año; los reglamentos; y todas las normas necesarias para su organización y funcionamiento, conforme a las previsiones de la Constitución General de la República, de la presente Constitución, de la Ley Orgánica Municipal y demás ordenamientos aplicables.

En caso de no promulgarse un nuevo bando municipal el día señalado, se publicará y observará el inmediato anterior."

Atento a este mandato constitucional, nos tenemos que remitir a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, la cual marca pautas generales, dejando amplia libertad en el ejercicio de la facultad reglamentaria del municipio. El Título VI, "De la Reglamentación Municipal", determina la vigencia y el ámbito de aplicación del Bando municipal, los reglamentos y demás disposiciones de observancia general que emanen del ayuntamiento.

Se precisan los contenidos mínimos del Bando municipal que se promulgará en acto solemne y se difundirá, en su caso, mediante ediciones de amplia circulación, determinándose la aplicación del principio de publicidad legal de todos los demás ordenamientos de observancia general en el municipio, los cuales, para que tengan vigencia, deberán publicarse por Bando o en la Gaceta Municipal, en el caso de que alguno decida crearla, o en la Gaceta del Gobierno del Estado.

A continuación se transcriben los principales preceptos en la materia que nos ocupa:

CAPITULO TERCERO

Atribuciones de los Ayuntamientos

Artículo 31.- Son atribuciones de los ayuntamientos:

I. Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones;

TITULO VI

De la Reglamentación Municipal

CAPITULO PRIMERO

Del Bando y los Reglamentos

Artículo 160.- Los ayuntamientos expedirán el Bando Municipal y los presidentes municipales lo promulgarán y difundirán en la Gaceta Municipal y por los medios que estimen convenientes.

El 5 de febrero de cada año el presidente municipal acompañado de los demás miembros del ayuntamiento en acto solemne dará publicidad al bando municipal o sus modificaciones.

Artículo 161.- El Bando Municipal regulará y deberá contener las normas de observancia general que requiera el gobierno y la administración municipales.

Artículo 162.- El Bando Municipal regulará al menos lo siguiente:

- I. Nombre y escudo del municipio;
- II. Territorio y organización territorial y administrativa del municipio;
- III. Población del municipio;
- IV. Gobierno Municipal, autoridades y organismos auxiliares del ayuntamiento;
- V. Servicios públicos municipales;
- VI. Desarrollo económico y bienestar social;
- VII. Protección ecológica y mejoramiento del medio ambiente;
- VIII. Actividad industrial, comercial y de servicios a cargo de los particulares;
- IX. Infracciones, sanciones y recursos;
- X. Las demás que se estimen necesarias.

Artículo 163.- El Bando Municipal podrá modificarse en cualquier tiempo, siempre y cuando se cumplan los mismos requisitos de su aprobación y publicación.

Artículo 164.- Los ayuntamientos podrán expedir los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que regulen el régimen de las diversas esferas de competencia municipal.

Artículo 165.- Los Bandos, sus reformas y adiciones, así como los reglamentos municipales deberán promulgarse estableciendo su obligatoriedad y vigencia y darse a la publicidad en la Gaceta Municipal y en los medios que se estime conveniente.

CAPITULO SEGUNDO

De las Sanciones

Artículo 166.- Las infracciones a las normas contenidas en el Bando, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas municipales de observancia general, se sancionarán atendiendo a la gravedad de la falta cometida con:

- I. Amonestación;
- II. Multa hasta de cincuenta días de salario mínimo general, pero si el infractor es jornalero, ejidatario u obrero, la multa no excederá del salario de un día;
- III. Suspensión temporal o cancelación del permiso o licencia;
- IV. Clausura temporal o definitiva;
- V. Arresto administrativo hasta por treinta y seis horas.

Tal como lo marca la normatividad, el Bando Municipal vigente en Cuautitlán, se aprobó en sesión de cabildo extraordinaria el 29 de enero del 2002, este ordenamiento se encuentra estructurado de la siguiente forma:

Título I	Disposiciones Generales
Título II	De la Población Municipal
Título III	Gobierno y Administración Municipal
Título IV	Finanzas Públicas del Municipio
Título V	Integración Social de Participación Ciudadana
Título VI	Servicios Públicos Municipales
Título VII	Desarrollo Económico
Título VIII	Desarrollo Urbano y Obras Públicas
Título IX	Ecología
Título X	Seguridad Pública, Tránsito Municipal, Protección Civil y Bomberos
Título XI	De la Actividad Industrial, Comercial y Servicios
Título XII	Justicia Administrativa Municipal
Título XIII	Derechos Humanos
Título XIV	Servidores Públicos Municipales y sus Responsabilidades
Título XV	Recurso Administrativo Transitorios

En el cuerpo del Bando podemos encontrar diversas referencias a los derechos humanos y las garantías individuales, sin embargo se encuentran plasmadas principalmente en el Título II, denominado "De la Población Municipal".

El artículo 14 señala una lista de los fines del ayuntamiento de manera enunciativa y no limitativa, y en la fracción primera se observa como principal fin el de:

"Preservar la dignidad de la persona humana, en consecuencia de las garantías individuales establecidas en el Título Primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"

En este sentido, la fracción anterior reconoce a la dignidad del ser humano como uno de los valores que este posee y que debe de ser respetados, asimismo acata las disposiciones que protegen a los derechos humanos en nuestra carta magna y que deben de la principal preocupación de cualquier autoridad administrativa, ya sea en el orden federal o como en este caso, municipal.

En el capítulo relativo a los derechos y obligaciones de las personas, el artículo 30 contiene una lista de derechos y obligaciones que poseen los vecinos del Municipio con capacidad legal. En estas fracciones encontramos algunas similitudes con las garantías individuales contenidas en las Constituciones Políticas Federal y Local, por lo que creemos necesario la exposición del siguiente cuadro comparativo:

GARANTÍAS INDIVIDUALES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 30 DEL BANDO MUNICIPAL DE CUAUTITLÁN, MÉXICO	
Precepto del Bando	Garantía Prevista
I Serán iguales ante la Ley y gozarán de toda clase de concesiones, pudiendo desempeñar cargos, empleos y comisiones de carácter municipal.	✓ De igualdad jurídica.
VII Integrarse a las asociaciones organizadas se servicio social de beneficio colectivo o de participación ciudadana que se formen dentro del municipio.	✓ De libertad de asociación.
VIII Denunciar cualquier tipo de actos o hechos violatorios de sus Garantías Constitucionales, ante la autoridad competente.	✓ De protección jurídica.
IX Manifestarse públicamente, para deliberar asunto relacionados con la gestión municipal, siempre y cuando no ocasionen daños y perjuicios a terceros, que puedan afectar la convivencia social, dañar bienes muebles e inmuebles municipales, sin obstruir las vías de comunicación.	✓ De libertad de asociación, y ✓ De libre manifestación de ideas.
X Gozarán de la más amplia protección de parte de las corporaciones de Seguridad Pública Municipal, tanto en su persona como su familia.	✓ De derecho a la integridad física.

Como se puede observar, las garantías y derechos previstos en el Bando Municipal no son todas las contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que su mismo texto nos remite a la carta magna para la observancia de estos derechos. En este sentido, podemos sintetizar que la importancia del Bando en la protección de los derechos fundamentales en el Municipio es que señala como prioridad de la administración garantizar el pleno respeto de éstos.

Cabe destacar que dentro de este cuerpo normativo, también se regula las funciones de la Coordinación Municipal de Derechos Humanos, pero su estudio corresponde a otro capítulo del presente trabajo.

ORGANISMOS Y FIGURAS DE DEFENSA Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

SUMARIO 4.1.- Posición de México ante los sistemas internacionales de protección de los Derechos Humanos; Organismos y Tratados internacionales ratificados por México; 4.2.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos; 4.2.1.- Limitación competencial de la Comisión; 4.2.2.- La limitación en materia laboral; 4.2.3.- La limitación en materia electoral; 4.2.4.- Temas pendientes en la agenda de la CNDH; 4.3.- Instituciones de Naturaleza Privada de Protección y Difusión de los Derechos Humanos: Las ONG's; 4.3.1.- Naturaleza Jurídica de las ONG's; 4.3.2.- Las ONG's internacionales; 4.3.3.- Las ONG's en nuestro país; 4.3.4.- La Acción de las ONG's en la defensa de los Derechos Humanos; 4.3.5.- Future e importancia de las ONG's.

4.1.- Posición de México ante los sistemas internacionales de protección de los Derechos Humanos: Organismos y Tratados internacionales ratificados por México.- Para entender mejor la protección de los derechos humanos al interior de nuestro país, es necesario analizar la postura que México ha tenido ante la implementación de organismos e instrumentos de protección de éstos derechos.

Al hablar de Derechos Humanos en el sistema internacional no podemos dejar de observar que en la actualidad se está gestando un cambio en las formas de aplicación de los instrumentos. Por una parte tenemos que gracias al esfuerzo de la comunidad mundial, la persecución de los autores de masacres, genocidios y de violaciones de derechos humanos se ha globalizado, y se pretenden crear instrumentos y tribunales capaces de traspasar fronteras en la persecución de estos delitos, sin embargo, nos encontramos con la paradoja de que a partir de los ataques terroristas en Estados Unidos, se pretende acabar con todo el sistema de protección de los derechos humanos, aniquilando la jurisdicción de cualquier tribunal internacional a cambio de medidas unilaterales; tal parece que de la época de la globalización en la que se pregonaba que las fronteras estaban siendo derribadas, estamos pasando a otra etapa de la humanidad, aún difícil de describir, en la que impera la toma de medidas unilaterales, con el único fin de acabar con "la amenaza terrorista".

No debemos de olvidar que la internacionalización de los Derechos Humanos, se debió en gran parte al horror que causó el genocidio de la Segunda Guerra Mundial, ante este hecho, las Naciones Unidas conmovidas resolvieron adoptar mecanismos y sistemas para proteger la vida y los derechos de todos los seres humanos en el planeta. A partir de ese momento, nuestro país junto con los demás miembros de la comunidad internacional adoptaron los lineamientos generales que garantizaban el pleno desarrollo de las personas, al mismo tiempo, contribuyendo al diseño del marco normativo internacional para la promoción y protección de los derechos humanos.

Este apartado del trabajo, pretende describir brevemente la participación de nuestro país en el sistema universal de derechos humanos y su tratamiento desde la cancillería, principalmente en el ámbito regional y en la Corte Penal Internacional.

La aportación de nuestro país en esta materia se ha producido en la redacción de los distintos acuerdos, para establecer instrumentos internacionales como en el diseño de sus mecanismos de seguimiento. Asimismo, se han ratificado la gran mayoría de estos instrumentos internacionales y se ha cooperado con los comités y mecanismos de protección en ellos establecidos.

Antes de abordar la materia de tratados, debemos de recordar rápidamente que el artículo 133 constitucional señala que los tratados internacionales celebrados por el Presidente de la República, con aprobación del Senado en los términos del artículo 76, fracción I, y 89, fracción X, serán "Ley Suprema de toda la Unión". De acuerdo con Jorge Carpizo, éste artículo encierra dos nociones fundamentales: "la idea de legalidad y la idea de estabilidad jurídica". La primera entendida cómo el que ningún acto es válido si no halla apoyo en la Constitución, y la seguridad jurídica estriba en que la Norma Constitucional es la "norma de normas" y ningún acto puede ir en contra de ella.⁶⁹ Otro ordenamiento que regula esta materia además de la norma constitucional es la Ley Mexicana sobre la Celebración de Tratados, del 2 de enero de 1992, su finalidad política según expone la propia exposición de motivos de la ley, es "buscar precisar la obligación de coordinar las acciones de las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, con la Secretaría de Relaciones Exteriores en la celebración tanto de tratados como de acuerdos interinstitucionales".

La Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, ratificada por nuestro país el 25 de septiembre de 1974, indica la utilización del término "tratado" como el más adecuado para abarcar todos los instrumentos en los cuales se consigna un compromiso internacional y que tienen una gran variedad de denominaciones: convenciones, protocolo, pacto, carta, acuerdo, canje de notas, etc. No importa la denominación particular que se le quiera otorgar al instrumento, sin embargo en nuestro país ha prosperado la práctica de celebrar un sinnúmero de acuerdos internacionales que producen efectos jurídicos regidos por el derecho internacional y que no son sometidos a la aprobación del Senado.

La experiencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) en materia de Derechos Humanos data de la década de los veinte, cuando los diplomáticos mexicanos negociaron la Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores, adoptada en Ginebra el 30 de septiembre de 1921. Desde entonces los diplomáticos mexicanos participan en la promoción de los Derechos Humanos en el ámbito internacional al participar en la redacción y aceptación de instrumentos universales y regionales.

De 62 instrumentos internacionales de Derechos Humanos Convencionales, México es parte de 42, que versan sobre derechos de género, políticos, civiles, económicos, sociales, culturales, así como derecho humanitario.

De estos instrumentos internacionales los seis básicos cuentan con un mecanismo de seguimiento consistente en el examen de informes periódicos por parte de Comités integrados por expertos: El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Internacional sobre la Eliminación

⁶⁹ Carpizo, Jorge, "La Interpretación del Artículo 133 Constitucional", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. México, UNAM, Año II. No. 4. Enero de 1969. pág. 7.

de Todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en Contra de la Mujer; la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, cuentan con un Comité al cuál el gobierno de México debe rendir un informe periódico.

Desde hace 22 años la SRE tiene la práctica de presentar y sustentar informes periódicos, en cumplimiento a sus compromisos internacionales, los cuales son los siguientes:

Desde el inicio de Naciones Unidas, nuestro país abogó por la adopción de una declaración que contuviera los derechos del hombre; una de las valiosas aportaciones de México a la Declaración Universal de Derechos Humanos del 10 diciembre de 1948 fue la inclusión de la figura del juicio de amparo, consagrada en el orden jurídico mexicano desde el siglo pasado, misma que fue incluida en el artículo 8º de dicha Declaración.⁷⁰

México participó en la redacción y negociación del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptados por la Asamblea General de la ONU en 1966, los cuales reconocieron los derechos humanos de "segunda generación", que fueron ratificados por el Senado el 23 de marzo de 1981.

En el ámbito americano, la participación de nuestro país ha sido destacada, un claro ejemplo es que a propuesta de México, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) debió iniciar el análisis de la situación de los trabajadores migratorios y decidió nombrar a un relator que deberá informar sobre esta materia. Asimismo, en Naciones Unidas a propuesta de México se estableció un grupo de trabajo para analizar este problema.

a) *El papel de México en el ámbito regional de protección de los Derechos Humanos.*

El sistema interamericano de protección de los Derechos Humanos se encuentra vinculado a la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Esta Convención establece un sistema de protección internacional de derechos humanos con fundamento en que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser ciudadano de un determinado Estado, sino de los atributos de la persona humana. Además, establece que la obligación de proteger a los derechos humanos recae en los Estados americanos, y sólo subsidiariamente en los órganos de protección establecidos en la Convención: la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos. Al igual que en el viejo sistema europeo, el ser humano no tiene *jus standi* o acceso directo a la Corte.

La Convención protege fundamentalmente veintitrés derechos civiles y políticos y en cuanto a los derechos económicos y sociales establece la obligación de los Estados partes de lograr el desarrollo progresivo de éstos en la medida de los recursos disponibles. Como ya habíamos mencionado, la Convención establece como medios de protección dos órganos competentes:

- La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y

⁷⁰ La delegación mexicana que concurrió a la III Asamblea de las Naciones Unidas celebrada en 1948, en el Palacio de Chaillot, París, se integró de la siguiente forma: Representantes: Lic. Luis Padilla Nervo; Jefe de la Delegación: Dr. Fco. Del Río y Cañedo, Lic. Pablo Campos Ortiz, Lic. Pedro de Alba, lic. Raúl Noriega; Representantes alternos: Lic. Gilberto Loyo, Lic. Anselmo Mena; Consejero: Fco. Vázquez Treseerra; Secretario General Adjunto: Lic. Fco. Cuevas Cancino; Secretarios: Elisa Aguirre, Lic. Jorge Castañeda, Carmen Martínez, Martina Assinmans, Mercedes Cabrera y Orpha Garrido.

- La Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La diferencia entre estos dos órganos estriba principalmente en la competencia y las diferentes funciones que ejercen. La Comisión es un órgano de naturaleza *cuasi política* y *cuasi judicial*.

Cuasi Política porque al carecer de obligatoriedad sus resoluciones, necesita de apoyo y voluntad política para alcanzar sus metas. Al respecto, la Corte señaló en un reciente fallo que apegándose al principio de buena fe consagrado en el artículo 31.1 de la Convención de Viena, si un Estado suscribe y ratifica un tratado internacional, como es el caso de la Convención Americana, tiene la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones de un órgano de protección como la Comisión Interamericana.

También la Comisión es *cuasi judicial* porque trabaja como un tribunal: recibe denuncias, las tramita, investiga y emite resoluciones, pero éstas imponen como sanción máxima una de índole moral: la publicación.

Por su parte, la Corte es un tribunal, porque ejerce función jurisdiccional y consultiva, y sus decisiones son obligatorias. Es decir, la Convención Americana confiere a la Corte una doble competencia: desahogar opiniones consultivas por parte de los Estados con una gran fuerza moral pero carentes de eficacia imperativa y por otro lado puede conocer asuntos litigiosos que se le plantean mediante demanda. Para que opere esta última competencia es necesario que el Estado parte de la Convención la acepte a través de una declaración general o especial.

La Corte ha utilizado su función consultiva con mayor frecuencia que la Corte Europea de Derechos Humanos y la Corte Internacional de Justicia de La Haya. Hasta ahora se le han presentado diversas solicitudes de opinión. La número 16 fue entregada por el gobierno mexicano, que, en diciembre de 1999, pidió al organismo una opinión consultiva respecto de la decisión de autoridades judiciales estadounidenses de validar los procesos penales de extranjeros (entre ellos, más de una treintena de mexicanos condenados a muerte) sin haber informado a los acusados que tenían derecho a recibir asistencia legal de funcionarios consulares.

La Comisión que debe comparecer en todos los casos ante la Corte, tiene en el proceso una clara función auxiliar de la justicia, a manera de Ministerio Público. Según el artículo 61.1 de la Convención, solamente los Estados y la Comisión Interamericana pueden someter un caso a consideración de la Corte, para lo cual éste debe de haber aceptado la competencia obligatoria de la Corte en los términos del artículo 62 de la Convención.

A la fecha las naciones americanas presentan diversas situaciones concernientes a la Competencia, los Estados que han aceptado la competencia o jurisdicción de la Corte son los siguientes: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela y México. Cabe decir que nuestro país ha sido de los últimos Estados en aceptar su competencia y a continuación analizaremos las razones por las que se había evitado aceptarla.

Por varias razones, entre ellas la soberanía, México se abstuvo de admitir la competencia contenciosa de la Corte, finalmente este punto de vista cambió y nuestro país resolvió incorporarse a éste régimen contencioso. En este sentido, el Ejecutivo Federal planteó esta postura al Senado de la República, quien resolvió favorablemente el 1 de diciembre de 1998, con la salvedad de que la Corte sólo podría conocer de violaciones posteriores a la fecha de ingreso de nuestro país a este régimen, y con una sola reserva, la relativa a los actos derivados

de la aplicación del artículo 33 constitucional, que como recordamos, es el relativo a la expulsión de extranjeros "perniciosos" por acuerdo del Ejecutivo sin juicio previo. El instrumento de aceptación de competencia fue depositado en la Organización de los Estados Americanos el día 17 de diciembre de ese mismo año.

Sin embargo, antes de la aceptación de la jurisdicción contenciosa de la Corte, México había participado de distintas formas dentro del órgano, una de ellas fue a través de la integración del Jurado de la Corte. La Corte está integrada por siete jueces, que deben ser nacionales de los Estados miembros de la OEA, sin importar si su país ha ratificado la Convención. Los jueces son elegidos por la Asamblea General de la OEA para un periodo de seis años, y pueden reelegirse una vez. Nuestro país ha sido representado en dos ocasiones por dos juristas connotados: Héctor Fix Zamudio y Sergio García Ramírez. Antes de ser elegido éste último, México estaba representado por Héctor Fix Zamudio. El desempeño de Fix Zamudio como presidente de la Corte (un cargo que se rota entre los jueces) no fue bien visto por las organizaciones no gubernamentales. En su informe anual de 1997 (sobre hechos de 1996), Human Rights Watch comentó que bajo la Presidencia de Fix Zamudio, la Corte *"no siguió desarrollando jurisprudencia para avanzar en la protección de los derechos humanos, como lo habla hecho en años anteriores"*.

En 1995, se pretendió impulsar a un connacional en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la XXV Asamblea General de la OEA, celebrada en Haití, el gobierno mexicano presentó a Jorge Carpizo como candidato a la Comisión, sin embargo, lo que se describió después como "fallas en los contactos diplomáticos" impidió que Carpizo ocupara uno de los cuatro puestos vacantes.

El caso concreto más reciente de intervención de la jurisdicción de la Corte respecto a México, es el relativo al caso del General Brigadier José Francisco Gallardo Rodríguez. Como recordaremos, en octubre de 1993, el Gral. Gallardo publicó en la revista Forum un artículo titulado "Las necesidades de un Ombudsman militar en México" en el cual proponía la creación de figura en las fuerzas armadas de nuestro país, para acabar con las recurrentes violaciones a los derechos humanos sufridas por el personal militar. Un mes después fue arrestado por la comisión del delito de malversación, del cual ya había sido exonerado años atrás. Asimismo, a partir de la publicación de Forum, se abrieron actuaciones judiciales en su contra por "injurias, difamación y calumnias en contra del ejército mexicano y de las instituciones que de él dependen" (Art. 280 del Código de Justicia Militar).

Al año siguiente el Gral. Gallardo fue absuelto por los tribunales civiles de los cargos de difamación y calumnias. Sin embargo, en el transcurso de los años siguientes las autoridades militares iniciaron más de dieciséis averiguaciones previas y nueve causas penales en su contra. Los delitos que se le imputaron, y por los cuales fue procesado, fueron entre otros: fraude, malversación, enriquecimiento ilícito, daño en propiedad de la nación, abuso de autoridad, desertión en su modalidad de abandono de plaza, destrucción de bienes del ejército en su modalidad de quema de archivos e infracciones de deberes comunes a todos los que están obligados a servir en el Ejército y contra el honor militar. Desde ese mismo año, la Organización No Gubernamental de carácter internacional, Amnistía Internacional, consideró al General Gallardo como un preso de conciencia.

En 1995, el caso del General Gallardo fue presentado por su familia, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. (CMDPDH) ante la CIDH, organismo que un año después publicó su informe definitivo N° 43/96, caso 11.430, determinando en el mismo que: "A través de la

detención y sometimiento del General José Francisco Gallardo a 16 investigaciones y 8 causas penales de manera continuada y sin propósito razonable, lógico y justificable, el Estado mexicano ha dejado de cumplir con su obligación de respetar y garantizar los derechos a la integridad personal, garantías judiciales, honra y dignidad, y protección judicial del mencionado General Brigadier José Francisco Gallardo Rodríguez".

En el mismo informe la CIDH solicitó al Gobierno mexicano:

1. Se libere inmediatamente al General Brigadier José Francisco Gallardo Rodríguez.
2. Se tomen todas las medidas necesarias para que cese la campaña de persecución, difamación y hostigamiento en contra del general brigadier José Francisco Gallardo.
3. Se investigue y sancione a los responsables de la campaña de persecución, difamación y hostigamiento en contra del General Brigadier José Francisco Gallardo.

A pesar de la mencionada resolución de la Comisión, en marzo y abril de 1998 al General Gallardo se le determinó responsable de haber cometido los delitos de enriquecimiento ilícito y malversación y destrucción de lo perteneciente al ejército en dos consejos de guerra separados, condenándolo a dos penas consecutivas de 14 años y 14 años 8 meses, respectivamente, resultando 28 años 8 meses de prisión.

En 1998, las autoridades mexicanas se negaron a aplicar la resolución de la Comisión, alegando que la división de poderes impedía al Ejecutivo influir sobre las decisiones judiciales para hacer cumplir las recomendaciones. Sin embargo, según lo establecido en el informe N° 43/96 de la CIDH, párrafo 102, es obligación de todas las autoridades estatales el dar cumplimiento a las recomendaciones de la Comisión, por lo tanto, el poder judicial de igual forma se encontraba obligado a cumplir la resolución dictada por dicho organismo.

A principios de julio de 2001, una delegación de la Comisión visitó México con el fin de estudiar los casos pendientes ante este organismo, e identificar los medios para poner en práctica las recomendaciones aún no cumplidas. Al respecto, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), mediante acuerdo, decidió impulsar el amparo indirecto interpuesto desde el 18 de febrero de 2001, situación que no se dio, pues dicha dependencia al realizar su informe justificado solicitó al Juzgado Sexto de Distrito, sobreseerlo.

Respecto de la audiencia constitucional con motivo del amparo indirecto, esta se llegó a diferir hasta en tres ocasiones, debido a que las autoridades militares no presentaban las copias de todas las averiguaciones previas requeridas por el juez. Fue hasta el 23 de enero de 2001, casi un año después de interpuesto el amparo, que se celebró la audiencia constitucional respectiva, en el Juzgado Sexto de Distrito en Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México.

Dicho amparo se fundamenta en la responsabilidad derivada del derecho internacional que tiene el Estado mexicano de cumplir sus compromisos en materia de derechos humanos. En este sentido, el Gobierno de México, al ratificar la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), se comprometió a garantizar los derechos establecidos en ella, así como, cumplir con las resoluciones emitidas por los órganos (la Comisión y la Corte) del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos dependiente de la Organización de los Estados Americanos (OEA), además de otorgarles a ambos órganos, competencia para conocer sobre las violaciones, cometidas en nuestro país, a los derechos humanos establecidos en la CADH y emitir las correspondientes resoluciones. Por lo anterior, se resolvió que el

informe No. 43/96, referente al General Gallardo, tenía plena validez jurídica, y el Estado mexicano estaba obligado a cumplir con todo lo dispuesto en el, siendo lo más importante, la liberación inmediata del General Gallardo.

Así, el mencionado Amparo Indirecto, constituyó la vía idónea de cumplir con la resolución emitida por la CIDH, ya que opciones como la reducción de la pena o el indulto presidencial podrían establecer de manera implícita la culpabilidad del General Gallardo en los delitos que se le imputan. Por lo anterior, y porque se valoró la importancia de sentar un precedente de aplicación del derecho internacional en el derecho interno en el ámbito de las funciones del poder judicial de la nación, se optó por la vía del amparo indirecto.

Posteriormente, el 14 de noviembre durante la audiencia celebrada en Washington en la sede de la Comisión, este organismo ante la falta de cumplimiento de las medidas cautelares adoptadas el 2 de noviembre de 2001, referentes a la vida, integridad y libertad personales del General Gallardo, resolvió solicitar a la Corte las medidas provisionales respectivas.

Durante la audiencia, el Decano Claudio Grossman, presidente de la Comisión, afirmó que el General Gallardo es el único preso en el continente americano con una recomendación de este órgano, en la cual se solicita su liberación inmediata, por lo cual consideró que el Gobierno de México se encontraba en claro desafío al sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

Así, el 18 de diciembre de 2001 la CIDH oficialmente solicitó a la Corte las medidas provisionales respectivas en favor del General Gallardo. Dos días después, este tribunal decidió adoptar las medidas provisionales solicitadas por la Comisión. En la resolución, el Presidente de la Corte, Juez Juan Antonio A. Cançado Trindade, después de consultar a todos los demás jueces resolvió: "1. Requerir al Estado que adopte, sin dilación, cuantas medidas sean necesarias para proteger la vida e integridad personal del General José Francisco Gallardo Rodríguez. 2. Requerir al Estado que, a más tardar el 14 de enero de 2002, informe a la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre las medidas que haya adoptado en cumplimiento de la presente Resolución...4. Convocar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y a los Estados Unidos Mexicanos a una audiencia pública en la sede de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 19 de febrero de 2002, a la 15:00 horas, con el propósito de que la Corte escuche sus puntos de vista sobre los hechos y circunstancias que motivaron la solicitud de medidas provisionales."⁷¹

Sin embargo, el día 8 de febrero (11 días antes de la audiencia pública fijada por la Corte), las autoridades de nuestro país decidieron liberar al Gral. Gallardo, y así cumplir la resolución de la Comisión. Para tal efecto, las autoridades estudiaron con detenimiento la "vía" por la que se dejaría libre al General, por lo que se decidió por la reducción de la pena. Actualmente dentro del Poder Judicial, está pendiente la resolución del Juzgado Sexto de Distrito del Estado de México sobre el amparo indirecto que promoviera el General Gallardo por el incumplimiento del informe de la Comisión.

Respecto a la Audiencia Pública fijada para el día 19 de febrero, la Comisión solicitó a la Corte suspenderla, pero decidió mantener las medidas provisionales a favor del General Gallardo.

⁷¹ Véase Anexo I: "Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 20 de diciembre de 2001. Caso Gallardo Rodríguez."

El caso del General Gallardo aún se ventila en los juzgados civiles para determinar su inocencia de los cargos por lo que fue procesado, sin embargo, deja tras de sí una serie de reflexiones que no pueden hacerse a un lado. Una de ellas es referente al Poder Legislativo, quien tiene una asignatura pendiente para regular sobre la obligatoriedad de las resoluciones de organismos internacionales de protección de derechos humanos, donde se establezca claramente la voluntad dar cumplimiento a aquellos compromisos que México voluntariamente ha adquirido para la promoción y protección de los derechos humanos. Esta necesidad de legislar en la materia, resulta necesario no sólo respecto a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sino también con otros instrumentos jurisdiccionales como la Corte Penal Internacional, como a continuación se verá.

b) México y la Corte Penal Internacional. - La creación de un tribunal internacional con carácter permanente y autónomo ha sido siempre un anhelo de los pueblos que han sido víctimas de la impunidad que han gozado los responsables de crímenes tan lesivos como el genocidio, que por diferentes razones no son juzgados en tribunales nacionales.

En este sentido, se buscó un tribunal que estableciera la obligatoriedad de los Estados de poner a disposición de la justicia a las personas presuntas responsables de cometer crímenes de carácter internacional, y cuando por distintas circunstancias, éstos no puedan ser juzgados por tribunales nacionales.

Nuestro país asistió a la Conferencia Plenipotenciaria para crear un Tribunal Penal Internacional que tuvo lugar en Roma en el año 2000. Después de cinco semanas de intensas negociaciones en Roma se lograron significativos progresos en la elaboración de un Estatuto por consenso, que tendría como característica principal el delimitar la competencia de la Corte a tres crímenes: genocidio, lesa humanidad y crímenes de guerra. El crimen de agresión se incluyó a último momento y aún falta por definir los elementos constitutivos de este crimen y resolver cual será la función del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General de la ONU, en caso de responsabilidad penal o individual.

El elemento que ha causado diferencias entre las naciones ha sido el referente a la vinculación de la Corte con la Comisión de Seguridad, la inclusión de entre los casos típicos de crímenes de guerra de armas de destrucción masiva, respecto a las obligaciones de los Estados no parte del Estatuto o para los Estados parte la posibilidad de hacer reservas compatibles con el propósito y objetivo del Tratado.

En el proceso de negociación y consultas informales que tuvieron lugar durante la Conferencia, México siempre estuvo presente salvo en la última etapa, en la que el Presidente de la Comisión Plenaria que condujo las consultas se limitó a dialogar con algunos países que el consideró en algún momento "claves", produciendo inconformidad entre los demás representantes de las naciones y dando una sensación de pretender apresurar la negociación de una serie de propuestas que minaba el esfuerzo que se estaba realizando en ese momento para lograr un texto de consenso.

Ante este panorama, la delegación de México sugirió al país sede y a otros participantes posponer el cierre de la Conferencia en un plazo determinado para concluir las negociaciones sobre los temas pendientes y regresar a Roma a la aprobación y firma, y no cómo se estaban dando los hechos.

A la luz de esta situación, México y otros países inconformes con el texto final que no resolvía las cuestiones pendientes, se vio obligado a abstenerse en el escrutinio de la Plenaria, al igual que lo hicieron otros veinte países participantes.

Dada la importancia de algunas consideraciones sobre el Estatuto, a continuación señalamos algunas de las posturas que manejó la cancillería durante las negociaciones:

En cuanto a la vinculación de la Corte y el Consejo de Seguridad, México señaló que no se podía aceptar que el instrumento a negociación signifique en alguna forma una subordinación política de la Corte respecto al Consejo de Seguridad de la ONU, órgano que aún se encuentra en una profunda reforma, y aunque México es miembro no permanente, los problemas de dejar al Consejo de Seguridad la responsabilidad de atender todos los asuntos relacionados con la paz, en lugar de someterlos a la Asamblea General, son visibles en recientes casos como el de Irak, en donde un solo país estuvo a punto de coaccionar la resolución de dicho órgano.

Otro de los aspectos que preocuparon a la delegación mexicana y que justifican la abstención al proyecto del Estatuto, fue la eliminación de la lista de armas cuyo uso tipifica un crimen de guerra, de las armas de destrucción masiva, con lo que nos encontraremos con el absurdo de reconocer como crimen de guerra el uso de veneno convencional y no las armas bacteriológicas y venenosas.

En un principio el Estatuto de la Corte contenía los delitos de genocidio, guerra y crímenes de lesa humanidad, sin embargo se amplió a última hora en la Conferencia a tráfico ilegal de drogas y terrorismo. Cabe aclarar que dada la compleja situación que se vive con Estados Unidos en temas de narcotráfico, a nuestro país le provocó preocupación la inclusión de este delito.

Por otra parte, se incorporó en la introducción del capítulo de Crímenes de Guerra, una limitante general al señalar que la Corte tendrá competencia "en particular cuando se cometan como parte de un plan o política, o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes", a pesar de que en la lista de este tipo de crímenes sólo se incluyen los actos más aberrantes que pueden someterse en un conflicto armado.

Resulta claro que los cambios en el Estatuto en perjuicio de terceros países, son producto de una presión ejercida por las potencias mundiales, encabezadas por Estados Unidos. En este aspecto resulta importante el hecho de que Amnistía Internacional (AI) en su informe: AI: IOR 40/025/2002/s denuncia que Estados Unidos ha comenzado una campaña "en solitario" para persuadir a otros Estados de que firmen acuerdos de impunidad bilaterales mediante los que impida que ciudadanos estadounidenses acusados de genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra puedan ser entregados a la Corte Penal Internacional. Estos acuerdos de impunidad no requieren que Estados Unidos ni el otro Estado implicado investiguen ni, en el caso de que hubiera pruebas admisibles suficientes, procesen a los ciudadanos estadounidenses acusados por la Corte Penal Internacional de éstos crímenes.

Asimismo, AI denuncia que países como Rumania y Tayikistán, hayan firmado tales acuerdos con Estados Unidos. Ambos Estados Partes violarán las obligaciones que tienen contraídas en virtud del artículo 86 del Estatuto de Roma de detener y entregar a las personas acusadas de tales crímenes a la Corte Penal Internacional si sus respectivos parlamentos ratifican esos acuerdos. También es motivo de preocupación el hecho de que otros dos Estados que han firmado el Estatuto de Roma, Timor Oriental e Israel, sean ya también signatarios de acuerdos

de impunidad con Estados Unidos; en el caso de Israel, el acuerdo impide adicionalmente la detención y entrega de ciudadanos israelíes a la Corte Penal Internacional.

Sin embargo, varios de los países parte del Estatuto se han negado a firmar estos acuerdos con Estados Unidos. Según los informes, entre ellos figuran Canadá, Países Bajos, Noruega, Suiza y Yugoslavia, todos ellos Estados parte en el Estatuto de Roma. El Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, sede de la Corte Penal Internacional, Estado Parte en el Estatuto de Roma y miembro de la Unión Europea (UE), declaró el 30 de julio de 2002 que no iba a someter a su consideración semejante acuerdo de impunidad: "Nuestra postura y la de la Unión Europea es clara", manifestó el portavoz del Ministerio de Asuntos Exteriores, Hans Jansen, quien añadió: "Una excepción como esa, tal y como Estados Unidos ha señalado, socavaría el Estatuto de la Corte".⁷²

Latinoamérica no ha sido la excepción, y al respecto Estados Unidos se ha puesto en contacto con Estados parte en el Estatuto de Roma, como Argentina, Brasil y Ecuador; signatarios, como Chile, y Estados que ni han ratificado ni firmado el Estatuto. Asimismo, el 14 de agosto de 2002, según la información que proporcionó a la prensa Marc Grossman, portavoz del Departamento de Estado estadounidense, Estados Unidos informó a Colombia que podría ver retirada la ayuda militar que se le presta a su país si no acordaba firmar un acuerdo de impunidad con el pretendido objeto de impedir la entrega de ciudadanos estadounidenses a la Corte Penal Internacional. En una sesión parlamentaria celebrada el 28 de agosto de 2002, el ministro de Asuntos Exteriores colombiano ni confirmó ni negó que el presidente del país tuviera la intención de firmar un acuerdo de impunidad con Estados Unidos, aunque, según los informes, el ministro de Justicia manifestó que su evaluación inicial era que tal acuerdo sería legal.

Cómo se puede observar, la Corte como producto inacabado, dista mucho de alcanzar el espíritu que motivó su creación. Por esta razón, diversas organizaciones civiles internacionales se han dado a la tarea de crear la Coalición por la Corte Penal Internacional (CCPI), formada por más de un millón de estas organizaciones, quienes tratarán de impedir que los Estados firmen este tipo de acuerdos de impunidad, que se revocan los que lleguen a firmarse, e instarán a la Corte Penal Internacional a que no les atribuya efecto legal alguno. Asimismo, harán una campaña mundial para que los Estados que no son miembros, ratifiquen el Estatuto de la Corte.

Cabe recordar que para que la Corte Penal Internacional comience a funcionar se requiere que por lo menos 60 Estados ratifiquen su Estatuto (artículo 126 del Estatuto). El 11 de abril del 2002, diez Estados depositaron su instrumento de ratificación, sumando 66 ratificaciones por lo que el Estatuto entró en vigor el 1 de julio de 2002.

En nuestro país, una organización similar, la Coalición Mexicana por la Corte Penal Internacional (CMCPI) está promoviendo la ratificación del gobierno de México del Estatuto de Roma, y al parecer dentro de muy poco tiempo sus esfuerzos darán frutos, ya que el día 28 de agosto de 2002, la Secretaría de Relaciones Exteriores, sometió al Congreso para su ratificación el Tratado de Roma de la Corte Penal Internacional, junto con un proyecto de ley para reformar la Constitución de México con el fin de que los tribunales internacionales puedan, en ciertos casos, ejercer su competencia sobre ciudadanos mexicanos. Dicha Secretaría

⁷² Anthony Deutch: "Dutch remain opposed to U.S. exemption from new international court" ("Los holandeses siguen oponiéndose a la exención estadounidense de la nueva corte internacional"), *Associated Press Worldstream*, martes 30 de julio de 2002.

también sometió al Congreso para su ratificación varios tratados internacionales de derechos humanos, entre ellos la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra o de Crímenes de Lesa Humanidad; el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía; y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados. Finalmente, la cancillería pidió al Congreso que ratificara un tratado reconociendo la competencia del Comité de Derechos Humanos de la ONU para recibir comunicaciones individuales.

Junto con la aprobación del Estatuto, se presentó “en paquete” una iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal al Senado, la cual modifica el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En su exposición de motivos, la iniciativa señala que esta reforma tiene como propósito lo siguiente:

- a) El primer párrafo está encaminado a resolver el aspecto de la aceptación de la competencia de tribunales internacionales establecidos en tratados de los que México sea parte, de conformidad con los procedimientos especificados en los tratados correspondientes. El reconocimiento de los procedimientos de cada institución internacional cuya competencia se reconozca resulta fundamental, ya que evitaría incurrir en insuficiencias de tipo procesal al momento de cumplir con los compromisos adquiridos por México.
- b) El segundo de ellos se refiere, de manera específica, a los casos de orden penal y tiene por objeto facilitar la cooperación en la realización de procedimientos de investigación y persecución de delitos graves y en la ejecución de las sentencias y resoluciones de tribunales con jurisdicción en esta esfera y cuya competencia sea reconocida por México.

Esto excluiría a los tribunales especiales establecidos directamente por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, respecto de los cuales nuestro país ha expresado reservas. En cambio, permitiría a México colaborar con cualquier tribunal establecido en un tratado internacional del que México sea parte y, en especial, con la Corte Penal Internacional en la persecución de los crímenes más graves, que atentan contra la paz, la seguridad y el bienestar de la humanidad en su conjunto. Además, destaca el hecho de que, para colaborar eficazmente en la lucha contra la impunidad, el Estado Mexicano reconocerá y ejecutará las resoluciones y sentencias dictadas por los tribunales internacionales, siempre que sean conforme a los términos de los instrumentos jurídicos que los establecen.

- c) El tercer párrafo tiene por objeto garantizar el cumplimiento, por parte de las autoridades nacionales, tanto administrativas como judiciales, de las resoluciones y sentencias de los órganos jurisdiccionales internacionales cubiertos por la reforma. Cabe señalar que el reconocimiento de competencia de tribunales internacionales sería nugatorio si no viene acompañado de la adopción de medidas que permitan ejecutar, de manera eficaz, sus decisiones.

La ubicación de la reforma en el artículo 21 de la Constitución responde al hecho de que el reconocimiento que se propone está encaminado a fortalecer

la protección de la persona humana y, por tanto, conlleva un régimen que complementa y adiciona aquél que se contiene en las garantías individuales consagradas en el Título I de la propia Carta Magna."

En nuestro país se habían discutido diversas fórmulas para ratificar el Estatuto de Roma y de cómo adecuarlo al sistema jurídico mexicano. Estas no se alejaban de las posturas que otros países han contemplado para unirse a la Corte. Entre las formulas más comunes que se han adoptado para la ratificación encontramos:

- a) La interpretación armónica de la Constitución con el Estatuto de Roma, debiendo únicamente hacer una labor de implementación en las legislaciones secundarias sin reformas constitucionales.
- b) La reforma de un artículo constitucional que refiera la obligatoriedad del Estatuto de Roma en el sistema jurídico del país y así regular, entendiéndose "implementar", las cuestiones del Estatuto de Roma no únicamente como obligación internacional derivada del tratado, sino de la obligación de regular un artículo constitucional.
- c) La reforma de diversos artículos constitucionales que podrían entrar en contradicción con la Constitución. Esta fórmula tiene efectos similares a los señalados en el punto anterior; sin embargo, toma como regla general lo establecido en el Estatuto de Roma, y no como excepción, como lo establece el punto anterior.

Dentro de las tres opciones antes señaladas el Ejecutivo Federal optó por la segunda, al formular un proyecto de reforma constitucional al artículo 21 de nuestra Carta Magna, tal como lo explica la exposición de motivos.

En conclusión, podemos señalar que Independientemente de la fórmula que adopte el Estado Mexicano para ratificar el Estatuto de Roma, es importante que se establezca el andamiaje jurídico adecuado para cooperar plenamente con la Corte. Para ello, podría elegirse el camino de entre modificar la legislación secundaria, o adoptar una ley especial que refleje las obligaciones derivadas del Estatuto. En cualquiera de los casos se deberá garantizar la cooperación plena de México con la Corte, así como la participación de la sociedad civil en ese proceso. Para definir la opción que más conviene, México podría apoyarse en la experiencia de otros países con sistemas jurídicos similares.

4.2.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos.- A partir de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en el año de 1992, se han escrito numerosos libros, ensayos y documentos en general que tratan de explicar la naturaleza de esta institución, así como los alcances que tiene este organismo. A fin de no parecer repetitivos, evitaremos adentrarnos en el rubro de los antecedentes de este organismo, ya que a mi juicio a pesar de ser ilustrativo el recordar estos antecedentes, resulta ocioso seguir transcribiendo que el precedente más lejano es la Procuraduría de los Pobres de San Luis Potosí, expedida en 1847.⁷³

Diversos autores, entre ellos Jorge Carpizo Mac Gregor, señalan cómo una de las principales causas de la aparición de la CNDH, el asesinato de la defensora de derechos humanos Norma Corona, en el estado de Sinaloa. Sin embargo, dudamos que éste hecho lamentable haya sido

⁷³ Al respecto existe bastante bibliografía, pero se recomienda ver: Quintana, Roldán Carlos F. "*Derechos Humanos*", Porrúa, México, 1998.

el parte aguas que motivó esta decisión. Más bien, en un principio, la protección de los derechos humanos en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari fue un discurso político que pretendía legitimar a un gobierno nacido de la duda; asimismo, pretendía crear un ambiente "democrático" para contrarrestar esta visión negativa de su gobierno. Otra de las razones que motivó la creación de los organismos públicos protectores de derechos humanos fue el crecimiento desmedido de organizaciones civiles, que solicitaban la creación de dicha institución. No obstante, creemos que fueron en vano éstos esfuerzos, ya que este sexenio es uno de los dos últimos en donde diversas organizaciones sociales y civiles han afirmado que se violaron más derechos humanos de los mexicanos⁷⁴. Afortunadamente, con el paso del tiempo, la CNDH se ha convertido en una verdadera institución con grandes expectativas a futuro.

Es necesario destacar que la institución más parecida a lo que hoy es la CNDH y el precedente más directo fue la Dirección General de Derechos Humanos, de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), creada el 2 de diciembre de 1988, la cual tenía como principal objetivo la defensa, promoción y salvaguarda de los derechos humanos. Entre sus funciones, esta Dirección tenía la de recibir y atender las quejas administrativas que sobre violación de derechos humanos presentaran particulares, y proponer al titular de la SEGOB las acciones necesarias para su inmediata resolución. Por último, tenía a su cargo la elaboración de programas educativos sobre derechos humanos para difundir su respeto entre la población. Dos años más tarde, el 6 de junio de 1990 se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un organismo desconcentrado de dicha Secretaría. Sin embargo, su creación no causó las expectativas que se pretendían; la primera falla de la que adolecía era de origen, ya que carecía de fuerza porque había sido creada directamente por el Ejecutivo, el Decreto Presidencial que la creó era una gran limitante desde el punto de vista estructural y en síntesis equivaldría a decir que en esta primera etapa de la Comisión, el Estado "era juez y parte", por lo que carecía de legitimidad.

Según el Decreto de su creación, se trata de un órgano desconcentrado de la SEGOB, adscrito directamente al titular de la dependencia, responsable de promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos.⁷⁵

La naturaleza administrativa de esta Comisión era un órgano desconcentrado.

La dirección de la Comisión estaba a cargo de un presidente designado por el Titular del Ejecutivo Federal y a este funcionario se le encomendaban funciones propias del Ombudsman, aún sin tener todas las características del mismo.

El artículo tercero del Decreto establecía las facultades de la Comisión, que no diferían sustancialmente de la desaparecida Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación y que versaban sobre los siguientes rubros:

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

⁷⁴ Ver artículo "Guerra Fría en México"; Cuellar, Mirilla y Urrutia, Alfonso. *La Jornada*, martes 4 de junio de 2002.

⁷⁵ Artículos 1º y 2º del Decreto que crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Diario Oficial de la Federación*, 6 de junio de 1990.

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

El artículo cuarto limitaba las facultades de la Comisión prohibiéndole intervenir en lo relativo a:

- a) Sentencias definitivas y aspectos jurisdiccionales de fondo.
- b) Conflictos laborales en que se debata una controversia individual o colectiva entre trabajadores y patrono que sea competencia jurisdiccional. Si es competente respecto de presuntas violaciones que se produzcan en conflictos laborales donde intervenga alguna autoridad administrativa.
- c) En la calificación de las elecciones. Si puede conocer de las violaciones a las garantías individuales que se cometan durante los procesos comiciales: siempre y cuando intervenga antes de que los organismos competentes emitan su resolución definitiva.

Una de las críticas más frecuentes que se formulaban a la Comisión era la de su presunta ilegalidad⁷⁶, y aún dentro de sus filas se expresaba la necesidad de perfeccionar su marco jurídico, tal como se expresó en su Primer Informe Semestral de Actividades, por lo que se tomó la decisión de darle rango constitucional a la institución. En virtud de estas consideraciones se reforma el artículo 102 de la Constitución Política, adicionándole un apartado B que consagra a la CNDH como organismo de protección de los derechos humanos; con esta acción se establecieron las bases del sistema mexicano de protección de los derechos humanos, encabezada por la CNDH y en los estados por los organismos estatales de protección de los derechos humanos. En cuanto a la competencia de los organismos de protección de los derechos humanos, se estableció que éstos conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier entidad o servidor público, excluyéndose la competencia de fiscalización sobre el Poder Judicial de la Federación, que anteriormente contemplaba.

Asimismo, se excluye de su competencia los asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales, lo que no introduce ninguna novedad en la competencia de la CNDH. En cumplimiento del mandato constitucional, se expide el 25 de junio de 1992 la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que junto con el Reglamento constituyen los instrumentos jurídicos que regulan la estructura, facultades y funcionamiento del organismo.

En cuanto al cambio del status jurídico del organismo, la misma ley prevenía que se trataba de un organismo descentralizado, con personalidad jurídica propia, cuyo objetivo esencial era la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano. Es decir, cambiaba su régimen de ser un órgano desconcentrado a un organismo descentralizado, la diferencia se anota a continuación:⁷⁷

Órgano desconcentrado organismo descentralizado

Órgano desconcentrado

Organismo descentralizado

- Son creados por decreto del titular del Ejecutivo.

- Son creados por ley del Congreso o

⁷⁶ Ver entre otros, "La Comisión Nacional de Derechos Humanos. Una visión no gubernamental", México, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, pp 137-161; y Barragán, José, "El laberinto de la ilegalidad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos", México, Ediciones Crisol, 1991.

⁷⁷ Gamíz Parral, Máximo N., "Reflexiones sobre la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos", en Memoria del Simposio "Experiencias y perspectivas de los Organismos Estatales de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos", México, CNDH, 1992, p. 93.



- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ No disponen de personalidad jurídica ni patrimonio propio. ▪ Dotados de autonomía técnica y operativa, con cierta flexibilidad para ejercer su presupuesto. ▪ Mantienen una relación jerárquica con la administración centralizada, ya sea con el Presidente, Secretario de Estado, etc. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ decreto del titular del Poder Ejecutivo. ▪ Poseen personalidad jurídica y patrimonio propio. ▪ Tienen plena autonomía jerárquica y financiera. ▪ Tienen gran libertad de acción en sus actividades, aunque el Estado a través de mecanismos legislativos o administrativos continúa ejerciendo cierta vigilancia. |
|--|--|

Sin duda este es uno de los cambios de mayor trascendencia que introduce la Ley, puesto que significa que la Comisión se desprende de la tutela de la SEGOB. Sin embargo es de notar que de acuerdo con al teoría del derecho administrativo, los organismos descentralizados conservan algún grado de dependencia respecto del Poder Ejecutivo.

Sin duda, la reforma más importante es la que le otorga mayor autonomía tanto de gestión como presupuestaria, atribuyéndole personalidad jurídica y patrimonio propios. Estas reformas aparecieron en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999.

Las principales características de esta reforma son las siguientes.

- a) El primer párrafo del nuevo artículo 102, apartado B, se refiere a los organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano. Con anterioridad el verbo empleado era "otorgar".
- b) La reforma constitucional expresamente designa al organismo federal de protección de los derechos humanos como Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Con anterioridad, la denominación del organismo se dejaba a la competencia del Congreso Federal, el cual se inclinó por el nombre con el cual fue creada y conocida durante sus primeros años.
- c) Los redactores del proyecto del original artículo 102, apartado B, se inclinaron también por una autonomía total y completa de la CNDH, comparable a la que gozan las universidades públicas. El actual artículo constitucional configura a la CNDH con una autonomía que hace imposible encuadrarla dentro de ninguno de los tres poderes tradicionales ya que es independiente de cualquiera de ellos.
- d) De toda la reforma constitucional el aspecto más trascendente es el relativo a la designación del presidente de la CNDH. Dicha designación no se encontraba consignada en la Constitución sino en la Ley de la CNDH. El procedimiento era el siguiente: propuesta del presidente de la República y ratificación por parte del Senado, o en los recesos de éste por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Al no establecerse un quórum especial de votación, éste era de la mitad más uno de los senadores presentes. El nuevo sistema de nombramiento que señala la Constitución es el siguiente: aquél es responsabilidad exclusiva de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para dicha designación será necesario el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de esos órganos legislativos, y es la Ley la que fijará los procedimientos que se deben seguir para la presentación de las respectivas propuestas.



- e) El penúltimo párrafo del apartado B del artículo 102 constitucional actualmente dispone que: "El presidente de la Comisión Nacional de los 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".

Asimismo, para reforzar la autonomía que se otorga a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se establece un nuevo mecanismo de designación del Consejo Consultivo.

Lo anterior hace que el nuevo texto del apartado B sea más extenso que el anterior, lo cual sin embargo no hace más específico su funcionamiento ni elimina las ambigüedades que se derivaban del texto precedente.

Con esta reforma, las funciones que realiza la CNDH se podrían resumir en tres puntos. El primero de ellos es la protección y observancia de los derechos; el segundo es la promoción entre la población de los derechos humanos y por último el estudio y la divulgación de los mismos derechos.

El artículo 102-B y su ley reglamentaria señalan los asuntos sobre los cuales la CNDH no podrá conocer y son los siguientes:

- Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales; ya que las instancias competentes para conocer de éstos asuntos son el Instituto y el Tribunal Electoral.
- Resoluciones, laudos o sentencias emitidas por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.
- Conflictos de carácter laboral, aún cuando el empleador sea una dependencia federal; ya que existen órganos especializados para conocer de estos asuntos, como son las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
- Consultas formuladas por autoridades, particulares y otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales, ya que esta facultad es exclusiva del Poder Judicial.
- Conflictos entre particulares, ya que la competencia de la CNDH, únicamente le permite conocer de actos y omisiones atribuibles a autoridades o servidores públicos federales.
- Violaciones a los derechos humanos en materia agraria, ya que son competencia de la Procuraduría Agraria.
- Asuntos de naturaleza ecológica, los cuales debe conocer la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
- Violaciones a los derechos humanos cometidas por autoridades o servidores públicos de las entidades federativas o de los municipios.

Gran parte de la ineficacia de la actuación de los organismos que precedieron a esta última reforma, derivaba en la ausencia de un aparato coactivo que pudiera ejecutar y hacer obligatorias las recomendaciones. Sin embargo, este y otros vicios se mantuvieron así después de la reforma. A continuación tocaremos el tema de lo que algunos críticos de la CNDH consideran como limitaciones.

Un primer error sin duda, es que la autonomía debió haberse extendido a todos los organismos protectores de derechos humanos. La Constitución sólo se refiere en este aspecto a la CNDH. Empero, ello se debe a un error de redacción porque la intención fue otra, lo que se prueba con los tres párrafos citados del respectivo dictamen y en los cuales es clarísimo que esa autonomía

se les está garantizando a todos los organismos protectores de los derechos humanos en México.

Un segundo error es respecto a la competencia de la Comisión. Cabe recordar que los organismos protectores de derechos humanos fueron creados principalmente para vigilar y controlar la administración pública, sin embargo, existe un gran desequilibrio porque pareciera que este organismo sólo se ha preocupado de vigilar a las autoridades judiciales. Esta afirmación la confirma la propia CNDH, ya que durante su informe de labores del periodo del 16 de noviembre de 2000 al 31 de diciembre de 2001, señala que la autoridad con más quejas sobre presuntas violaciones de derechos humanos es la Procuraduría General de la República (PGR), con 342 expedientes de queja. Seguida por la Dirección General de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Seguridad Pública con 184 expedientes de quejas.⁷⁸

A pesar de la gran actividad del Poder Ejecutivo, la acción de los organismos nacionales y locales no ha sido del todo efectiva, a pesar de tratarse de materias tan importantes y que dependen en mucho de la actividad de las Comisiones de Derechos Humanos para su persecución, un claro ejemplo es la materia ecológica; que los consumidores les sean respetados sus derechos.

Para contrarrestar esta problemática, se ha observado que en los últimos años el Poder Ejecutivo Federal ha venido creando una serie de procuradurías, mismas que propician que su efectividad se desvanezca y si en cambio propician que la actividad del Estado sea casi inmune. Al respecto sólo queda señalar que tal pareciera que la CNDH se está quedando atrás en estas materias, no se trata de que los organismos de protección de los derechos humanos se conviertan en un "sanalotodo", como desatinadamente apunta Jorge Carpizo Mac Gregor⁷⁹, sino que el concepto en el que trata de circunscribirse la CNDH es demasiado pobre y hay que enriquecerlo, no hay que olvidar que los derechos humanos son un universo amplio que no sólo se apega a este rubro.

4.2.1.- La limitación competencial de la CNDH.- En cuanto a la competencia de la CNDH, la primera limitación que realiza el texto constitucional es aquella de que no debe de intervenir en actos del Poder Judicial de la Federación. De esta forma surgía la primera reticencia de la Corte y de manera expresa la hizo al Presidente, manifestándole los siguientes argumentos:

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

b) Que el Poder Judicial Federal tiene sus propios órganos de control, ya que la conducta de los jueces y magistrados, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en su artículo 12, fracciones XXXIV y XXXV, se encuentra bajo vigilancia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

⁷⁸ "Informe de Actividades. Del 16 de noviembre de 2000 al 31 de diciembre de 2001", CNDH, México, 2002.

⁷⁹ Carpizo, Jorge. "Derechos Humanos y Ombudsman", México, UNAM/Porrúa, 1998, pp. 83-84.

c) Que el régimen de inspección por parte de los ministros es ya de por sí una especie de Ombudsman judicial que se encuentra dentro de ese propio poder.

Además, la Suprema Corte de Justicia prometió que afinaría y reforzaría sus propios órganos y sistemas internos de control".⁸⁰

Este es un asunto toral, porque surge la paradoja de que las Comisiones locales de derechos humanos si pueden hacer observaciones a los poderes judiciales locales, pero no a los federales, esta situación desde cualquier perspectiva de la que sea vista representa a todas luces una grave contradicción que debe definirse.

El argumento que en su momento expuso el Poder Judicial de la Federación es también hasta cierto punto contradictorio. Al interpretar la Constitución y preservar el Estado de derecho y la legalidad, el Poder Judicial no puede pretender estar por encima de los otros dos poderes legítimamente constituidos; asimismo, los otros dos poderes de la unión también tienen su origen en la Constitución, por lo que parece ilógico que sólo por la función que tiene, el Poder Judicial pretenda estar por encima del resto. Esto sería como afirmar que el legislativo esta por encima de los demás poderes sólo por ser el órgano de donde emanan las leyes.

Desgraciadamente el tiempo nos ha dado la respuesta a muchos argumentos, y no podemos negar que los órganos de control interno dentro del Poder Judicial Federal no han sido tan eficaces ni se han fortalecido. Al respecto se han pronunciado diversos autores, entre ellos, que sobre la participación del Poder Judicial en la protección de los Derechos Humanos ha señalado que: *"No se trata solamente de la no existencia de vías jurisdiccionales internas para proteger los derechos sociales, económicos y culturales, sino en general del funcionamiento deficiente del poder encargado por mandato constitucional de proteger los derechos fundamentales"*.⁸¹

Asimismo, el mismo artículo constitucional excluye de la competencia de la Comisión a los asuntos laborales o en materia electoral. Al respecto se han escrito innumerables artículos y se han desarrollado distintas teorías y argumentos al respecto.

Jorge Carpizo Mac Gregor se ha vuelto un férreo defensor de esta postura y sobre la intervención de la CNDH en asuntos de carácter laboral, señala que:

- a) En esos conflictos laborales no interviene una autoridad o servidor público, luego no existe violación de derechos humanos;
- b) No es posible sustituir a la Junta Federal y a las locales de Conciliación y Arbitraje ni a los Tribunales Colegiados de Circuito, y
- c) No es posible intervenir en asuntos jurisdiccionales de fondo.

Sobre la competencia en materia electoral, existe una doble confusión al respecto. En estos casos, la CNDH no es competente para calificar las elecciones, sin embargo, si es competente si a un ciudadano le son violados sus derechos electorales.

⁸⁰ *Ibidem.*, p.130.

⁸¹ Carbonell, Miguel, *Op. cit.*, pp. 68-69.

Carpizo asegura que esta condición no le fue proporcionada a la CNDH debido al carácter apolítico de las Comisiones, ya que "las pasiones políticas" pueden debilitarlo.

A pesar de que las consideraciones vertidas innumerablemente por Carpizo Mac Gregor han sido aceptadas por gran parte de los tratadistas, debemos de hacer las siguientes reflexiones.

4.2.2.- La limitación en materia laboral.- El avance y la transformación de los derechos humanos se esta gestando día a día. México no puede quedarse atrás de dichas transformaciones y seguir apegados a teorías o "tabús" impuestos. No hay que olvidar que el Lic. Carpizo Mac Gregor fue el fundador de la CNDH, y en este papel sería incongruente que aceptara que desde el inicio de la CNDH, ésta ha tendido una serie de contradicciones y de errores. Pero como cualquier creación humana, la Comisión no es perfecta, pero si perfectible.

Afirmamos lo anterior, porque como recordaremos, los derechos humanos, y esto está establecido en tratados internacionales firmados incluso por México, se dividen en tres: los derechos de la persona; los derechos sociales, como el *derecho al trabajo o a una retribución justa, los derechos políticos*, que son los derechos que deben ejercer los ciudadanos para participar en el gobierno de su país. Pero la Comisión desde el inicio eludió el problema de los derechos sociales y políticos. No quiere abordar, por ejemplo, al problema de los derechos laborales vulnerados constantemente en nuestro país, como el derecho a huelga. Y con los derechos políticos ha afirmado que tampoco tiene competencia. De las tres grandes categorías de los derechos humanos, la Comisión sólo interviene, tibiamente, en el problema de los derechos individuales.

En este sentido, no es lógico que si nuestro país ha aceptado y ratificado diversas declaraciones y tratados que protegen los derechos sociales de las personas, es decir, los derechos de los trabajadores, entre ellos podemos citar: el Convenio No. 100 Relativo a la Igualdad de Remuneración entre la Mano de Obra Masculina y la Mano de Obra Femenina por un Trabajo de Igual Valor, celebrado en Ginebra, el 21 de junio de 1951 y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y su Familiares, celebrado en Nueva York, el 30 de marzo de 1990, el gobierno de nuestro país se haya obstinado en erradicar la competencia de la CNDH sobre esta materia que esta protegida a nivel internacional por los tratados suscritos por México. El negar algo tan palpable como este aspecto, obliga a que exploremos otro tipo de explicaciones a esta ceguera por parte del Estado. Una primera consideración podría ser que en la materia laboral como resultado de la complicidad existente hasta hace poco entre autoridades laborales y organismos corporativos, esta exclusión haya sido hecha con el propósito de evitar la injerencia de un organismo externo en el mundo laboral *sui generis* de nuestro país.

Lo cierto en este aspecto, es que en materia del trabajo en México las violaciones de los derechos humanos son más que frecuentes. No puede dejarse de ignorar que existen violaciones administrativas, entre las cuales, el retraso en la resolución de los trámites o en el dictado del laudo, en la desaparición de expedientes, o inclusive en el dictado de acuerdos de trámite violatorios de las disposiciones legales. Las restricciones del apartado B del artículo 102 constitucional para excluir las quejas administrativas a los asuntos laborales no se justifican.

En otro rubro, el aparato administrativo creado por el Gobierno con funcionarios públicos viola los derechos colectivos y humanos de los trabajadores al servicio del estado, tales como la

libertad sindical, derecho de huelga (no hay que olvidar la figura de la requisa)⁸² y la negociación colectiva, así como uno de los más importantes derechos: el de la estabilidad en el trabajo. A veces se manifiestan por omisión como el silencio administrativo ante el registro de un sindicato independiente o de su mesa directiva, usando mil excusas para evitar reconocer la libertad sindical consagrada de manera absoluta en nuestra constitución.

Por estas razones, Néstor de Buen⁸³, señala que:

"Los trabajadores no disfrutan de una protección efectiva de sus derechos humanos. No es que no los tengan: los previstos en el artículo 123 en sus apartados y en las leyes reglamentarias, lo son sin duda. Pero la tutela a través de las comisiones de derechos humanos queda fuera de su alcance"

Al respecto, De Buen señala que existen algunas formas de que las Comisiones de derechos humanos puedan defender a los trabajadores "apretando la interpretación de las normas constitucionales", es decir, sancionando con recomendaciones enérgicas las violaciones administrativas, una forma de "hacer justicia más allá de la Ley".

Hoy en día, cuando la democratización se abre paso en el país, no encontramos justificación alguna para conservar el apartado B del artículo 123. Como diría el maestro Mario de la Cueva cuando alude a esta injustificable división, al precisar que la ley debe de ser igual para todos.

Las violaciones de los derechos humanos en el área laboral son un universo interminable que van desde restringir la libertad de asociarse hasta la discriminación por género, pareciera que es una realidad ajena a nosotros pero desgraciadamente miles de mexicanos tienen que sobrellevar día a día esta realidad. A continuación expondremos sólo algunos ejemplos:

⁸² Los antecedentes de la requisa, en nuestro marco jurídico se remontan al auge de la Segunda Guerra Mundial; esta figura jurídica tuvo vigencia en aquel momento por el propio contexto histórico, en su inicio ésta se incorporó en la Ley de Vías Generales de Comunicación, sin embargo se puede afirmar que pese a la violación categórica que hizo la requisa en aquella etapa, se validó ya que era de vital importancia garantizar de manera adecuada el sistema de las vías de comunicación frente a los posibles sabotajes realizados por agentes extranjeros.

Actualmente los efectos que se observan por la aplicación de esta figura jurídica tiene graves consecuencias, una de ellas y posiblemente la más significativa es la violación que hace a los derechos laborales alcanzados por los sindicatos, es decir, cuando el Gobierno arbitrariamente decide aplicar la figura de la requisa, el Contrato Colectivo de Trabajo, por ejemplo, y pese a que éste busque el mejoramiento de las relaciones de trabajo a fin de dar equilibrio a las relaciones entre patrones y trabajadores, la requisa debiera no ser aplicable.

La requisa es pues, un acto administrativo de cesión forzada de bienes, que implica una limitación de la propiedad privada, esta figura jurídica de naturaleza administrativa se puede realizar en propiedad o en uso, la requisición en propiedad opera en materia de bienes muebles, y la de uso solo opera en tratándose de bienes inmuebles, La requisa debe circunscribirse al uso temporal de los bienes inmuebles.

En nuestro sistema jurídico, existen tres causas que motivan la requisa: en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cuando la sociedad peligre, como segundo caso, la requisición militar en tiempo de guerra, y como tercer tipo la requisición de tipo administrativa para casos excepcionales y urgentes.

⁸³ De Buen, Néstor. "Derechos del Trabajador de Confianza", Colección *Nuestros Derecho*, Cámara de Diputados LVIII Legislatura/UNAM, México, 2000.

- a) Un viejo anhelo de la clase trabajadora del país ha sido la libertad de asociarse en la organización que más le convenga. Durante años, la cláusula de exclusión⁸⁴ ha representado un obstáculo para el ejercicio de este derecho constitucional. Estos postulados representan no sólo viejos anhelos de la clase trabajadora, sino también el cumplimiento de compromisos y obligaciones que en el ámbito internacional ha adquirido nuestro país, concretamente con la ratificación del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo relativo a la libertad sindical.
- b) la aplicación de la requisa, como comentábamos en párrafos anteriores, atenta contra la huelga lícita acometiendo en perjuicio de la libertad de sindicalización y, por ende, de huelga. Una de las mayores agresiones a los sindicatos y coaliciones que llevan a cabo una suspensión legal de actividades es la llamada requisa, prevista en las leyes de Aviación Civil, Reglamentaria del Servicio Ferroviario, de Aeropuertos, Federal de Telecomunicaciones y de Registro Nacional de Vehículos; requisición, establecida en la Ley de Vías Generales de Comunicación, e intervención administrativa, regulada en Ley de Expropiación.
- c) La división de la República en tres áreas geográficas, "A", "B" y "C" propicia que existan tres diferentes salarios mínimos generales y profesionales; estos últimos toman como referencia, además de la división en áreas, el oficio, profesión o trabajo que se preste. Por su parte, al área geográfica "C" le corresponde el salario más bajo, y así sucesivamente hasta llegar al área "A". Nada justifica que a trabajadores que realizan la misma actividad se les paguen diferentes salarios. Así, resulta a todas luces injusta una medida de este tipo, que asigna a las zonas con mayor pobreza el salario más bajo.
- d) Una violación importante de los derechos humanos son las Juntas de Conciliación y Arbitraje, por lo que deben de ser sustituidas por jueces laborales dependientes del Poder Judicial Federal o local según su competencia. En la gran mayoría de los casos el representante del gobierno, presidente de la Junta, no actúa con la imparcialidad que debiera y se suma al voto del representante del patrón; por lo tanto, esa estructura tripartita se convierte en bipartita en perjuicio del trabajador. A ello debemos de agregar que el principio de igualdad que debe de regir queda en duda, ya que en ningún momento el patrón y el trabajador serán iguales ante la ley.
- e) En cuanto al trabajo de mujeres se refiere, si bien la Constitución otorgó determinados beneficios a éstas, la mayoría se refiere a la protección de la maternidad y muy pocos a lo relacionado con otros ámbitos de su condición de mujer trabajadora, con presencia creciente en el mundo laboral. Reconocer las condiciones de desigualdad y discriminación en que la mujer realiza sus labores en la actualidad y atacar las causas desde la CNDH, es una tarea inaplazable.
- f) La gran cantidad de personas con discapacidad que día a día se incorporan al mundo laboral por necesidad es motivo de injusticias y violaciones de derechos fundamentales, por ello deben de establecerse medidas por parte de la CNDH para proteger a este grupo vulnerable.

Finalmente, ante este tipo de consideraciones y ante otras que no abordamos, distintas voces se han pronunciado por facultar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para conocer de los asuntos laborales, atribución que se haría extensiva a las comisiones estatales de derechos humanos, a través de una reforma al artículo 102 constitucional. Específicamente, se pretende que estos organismos puedan conocer de quejas contra actos u omisiones de naturaleza administrativa o jurisdiccional cuando se trate de asuntos laborales. Con estas acciones, diversas organizaciones pretenden superar una limitación que contraviene al

⁸⁴ Para más información sobre la cláusula de exclusión y libertad sindical véase el apartado que habla sobre este tema en el capítulo 2 de este trabajo.

reconocimiento internacional contenido en diversos instrumentos jurídicos de derechos humanos, en el sentido de que un elemento esencial de los mismos está en las reglas laborales que dan derecho al salario suficiente, al empleo y a la organización sindical. Pero consideramos que eso es materia de otra tesis, por lo que a continuación abordaremos las limitaciones de la CNDH en materia electoral.

4.2.3.- Limitación en materia electoral.- Respecto a la limitación de la CNDH en esta materia, resulta necesario señalar que al respecto Jorge Carpizo defiende la postura de que la figura del Ombudsman debe estar ajena de todas las cuestiones políticas, y pone de ejemplo que en otros países, los organismos públicos de protección de los derechos humanos escasamente intervienen en la materia, debido a que es considerada una institución apolítica, y para mantenerse alejada de "las pasiones" que suele desatar la lucha "civilizada" por el poder.

A nuestro juicio, una de las grandes virtudes y ventajas que tiene la CNDH en nuestro país es su verdadero espíritu apolítico y democrático; abierto a todas las formas y corrientes políticas que puedan existir. Considero que esta condición en lugar de ser un lastre u obstáculo, representa una verdadera condición de autoridad para poder emitir alguna consideración sobre la materia.

Antes de abordar de lleno este rubro, es necesario aclarar que la intervención de la CNDH en materia electoral debemos de verla desde dos puntos de vista:

- El primero es que la CNDH tiene prohibida su injerencia en aspectos jurisdiccionales de fondo, como la calificación de una elección, porque ello equivaldría a invadir funciones de un órgano del Poder Judicial.
- El segundo caso es cuando durante los procesos electorales se cometen violaciones de los derechos humanos de las personas.

Por lo que podemos ver, este último caso de violación de derechos políticos están ligados al proceso de transición democrática del país, y en el proceso electoral del año 2000 fue objeto de escrutinio por parte de diversas organizaciones civiles y políticas, no obstante, en el Informe de Labores de la CNDH del 16 de noviembre de 2000 al 31 de diciembre del 2001, no contiene referencia alguna sobre este tipo de violación de derechos humanos. Hecho que puede considerarse benéfico para la sociedad en general, ya que significa que este tipo de violación de los derechos fundamentales es escasa en nuestro país.

Sin embargo, esta situación no fue siempre así, tal como lo demuestran las constantes intervenciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en este rubro.

Efectivamente, la vigencia de los derechos políticos en México ha sido, a través de los años, uno de los temas que ha motivado mayor interés para organismos internacionales como la CIDH. Durante un lapso significativo de tiempo, las denuncias recibidas por la Comisión sobre México caracterizaban, en su gran mayoría, hechos vinculados a las elecciones y a los demás derechos protegidos por el artículo 23 de la Convención Americana. En los respectivos informes sobre casos individuales, la Comisión ha emitido recomendaciones, que en cierta medida han contribuido a impulsar el importante proceso de reformas electorales que se han realizado en el transcurso de los años.

No hay que olvidar que el artículo 23 de dicha Convención consagra a los derechos políticos como derechos humanos:

ARTICULO 23. Derechos Políticos. 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión y voluntad de los electores;

De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal.

Como se puede observar, este artículo consagra los derechos políticos a los que hacíamos alusión en un principio, y como recordaremos son obligatorios para México, ya que nuestro país forma parte del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, además son principios que no están reñidos con nuestro sistema jurídico nacional, ya que como recordaremos en el artículo 35 constitucional se hace referencia a los mismos.

En el informe especial de la CIDH sobre la situación de los derechos humanos en México del año de 1998, este organismo destaca los avances que en esta materia se han dado en México en los últimos años.

- Las denuncias sobre materia electoral que recibió la CIDH en el pasado, fueron principalmente sobre violación de derechos políticos de los ciudadanos.

Por esta razón, la intervención de los organismos de protección de derechos humanos en materia electoral no es nueva, sin embargo, en México, la discusión de este asunto se ha querido englobar en que no es conveniente que la Comisión "califique" la legalidad de las elecciones. A nuestro juicio, no debe de existir duda en que la CNDH no debe tener competencia en la "calificación" de las elecciones, no obstante, por enfocarse en dicho aspecto se ha dejado a un lado la importancia que tiene garantizar los derechos políticos de los individuos de nuestro país. Resulta ilógico que los organismos internacionales como la CIDH si puedan tener competencia en esta materia, mientras que el organismo nacional protector de derechos humanos pretenda mantenerse apartado del asunto.

A pesar de los avances legislativos en la materia, y de que en las pasadas elecciones del año 2000 se probó la efectividad y capacidad de los tribunales electorales, existen aún muchas violaciones a los derechos políticos de las personas, sin que la CNDH intervenga para darle solución a esta demanda de un gran sector de la población.

Nos referimos al "derecho de acceso a la contienda electoral", que establece la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos en su artículo 35, el cual lo establece como una obligación y un derecho de los ciudadanos mexicanos, el votar y ser votado. También señala cuáles son los requisitos que los ciudadanos deben cubrir para aspirar a algún puesto de

representación popular. Entre éstos, no *figura el de ser postulado por algún partido político*. Sin embargo, la ley reglamentaria, es decir el COFIPE, señala en su artículo 175, inciso 1, que "...corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular".

En estos términos, toda candidatura independiente es inválida desde un principio, lo cual representa una clara violación a la normatividad constitucional, ya que como recordaremos, un principio básico y elemental en el derecho es que ninguna ley puede ir en contra de lo dispuesto en la propia Constitución.

Hasta ahora no ha sido posible encontrar en México una fórmula que garantice la estabilidad y consolidación del sistema de partidos, que resulte compatible con la garantía constitucional que tienen los ciudadanos para ser votados para cargos de elección popular, sin tener que hacerlo obligadamente bajo las siglas de algún partido político. Si se ve desde un punto de vista estrictamente jurídico, esta situación constituye una clara violación de los derechos políticos en nuestro país. Sin embargo, esta problemática nunca ha sido tomada en cuenta por la CNDH, no obstante, no perdemos la esperanza de que algún día la madurez que ha demostrado la sociedad mexicana en cuestiones electorales, sea recompensada con el respeto a este derecho que tenemos todos los ciudadanos: a votar y ser votados a un puesto de elección popular, sin tener que ser abanderados forzosamente por algún instituto político.

4.2.4.- Temas Pendientes en la Agenda de la CNDH.- Sin duda, el derecho es una ciencia en constante evolución, fenómeno ocasionado a su vez por la misma evolución de la sociedad que regula. A la vez, resulta claro que el derecho no puede ser ajeno ni estático a las demandas más sentidas de la sociedad, porque se correría el riesgo de volverse un instrumento ineficaz de resolver parte de la convivencia de la sociedad.

En nuestro país, pareciera existir esta reticencia a modificar las reglas que ya están escritas, como si estas fueran dogmas inamovibles. Una parte de estos dogmas corresponde a los organismos de protección de derechos humanos.

Dentro de la ciencia jurídica, la parte que corresponde a la protección de los derechos humanos es relativamente nueva, por lo que aún faltan muchas cosas que aportar, y aún quedan temas en la agenda que deben de discutirse.

Dentro de esta rama, encontramos englobados a los organismos protectores de derechos humanos, y entre estos a la CNDH. Por lo que creemos que aún quedan muchos temas pendientes que discutir en esta agenda de los organismos públicos de protección de los derechos humanos, sin embargo vemos que día a día se hace más necesaria la participación de este organismo en áreas hasta el momento prohibidas.

No es que insistamos en que la CNDH deba ser una institución "sanalotodo", como desafortunadamente opina Jorge Carpizo, sino que en apego al principio de igualdad y equidad, la CNDH no debe de circunscribirse a ciertas esferas de la sociedad que sufren de violaciones de derechos humanos, dejando sin protección a otra gran parte de la sociedad.

Creemos que caer en esta dinámica sería condenar a la CNDH a un fracaso futuro y a una pérdida de credibilidad de la que nadie podría salvarla. En México no podemos seguir llegando tarde a las citas con la historia, y es el momento de tomar cartas en el asunto.

Por lo anterior, enunciaremos cuales son a nuestra consideración los temas pendientes en la agenda de la CNDH, sin embargo, por la amplitud de este tema y por no ser materia principal de este trabajo, los abordaremos brevemente:

- Una materia que en nuestra sociedad es importante, es la relativa a la violencia intrafamiliar. En estos casos la CNDH no es competente para atender este tipo de violación de derechos humanos, ya que es de particular a particular. Sin embargo, por la magnitud del problema, la Comisión ha implementado una serie de acciones, muestra de ellos es la implementación de la Coordinación de Apoyo a la Mujer, Niñez y la Familia; la firma de diversos convenios con de colaboración con gobiernos estatales sobre protección a la mujer en el trámite de la pensión alimentaria, etc. Por el crecimiento de este fenómeno creemos necesario que la CNDH debería tener competencia para conocer de estos asuntos a través de diversos medios y mecanismos que se consideren.
- El fenómeno de la discriminación representa un tema fundamental para nuestra sociedad, ya sea que se dé por género, cultura, discapacidad, etc. Esta es generada principalmente por particulares, por lo que también la CNDH no tiene competencia. Además de difundir la erradicación de este mal, la CNDH, debería de tener conocimiento de la materia, dictando resoluciones y sanciones a los responsables. Actualmente se están dando los primeros pasos por parte del gobierno federal para erradicar este mal, pero aún faltan muchas acciones por hacer y una de ellas sería dotar a la CNDH de la facultad de conocer este tipo de violaciones.
- Como apuntábamos líneas arriba, la tarea de la CNDH en materia electoral y laboral es impostergable, por lo que deberían de darse las reformas necesarias para que pueda tener competencia en estas materias. La violación de los derechos humanos de los trabajadores ha sido una gran preocupación de organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Este organismo se ha pronunciado en diversas ocasiones para que nuestro país modifique su legislación laboral a los convenios que ha firmado en esta materia. México tiene un récord relativamente bueno en cuanto a la ratificación, pero simplemente no cumple con algunas disposiciones de convenios ratificados. Por ejemplo, en 1950 México ratificó el Convenio 87 sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación. Sin embargo, durante años la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT ha informado que una parte del derecho laboral mexicano viola este convenio, pero en lugar de remediar el problema, las autoridades mexicanas repiten año tras año las mismas justificaciones débiles para no cumplir las normas contenidas en él. Un complemento de estas adecuaciones sería dotarle a la CNDH la facultad de poder actuar en casos de violación de derechos humanos en materia laboral.
- Debido a los obstáculos que generalmente encuentran los organismos de protección de derechos humanos en la correcta aplicación de recomendaciones, una de las propuestas que se han realizado acerca de la CNDH, es la necesidad de que este organismo tenga facultad de imponer sanciones a los servidores públicos que sean responsables de acuerdo a la investigación de la propia Comisión. En España y Guatemala se ha concebido la tendencia de otorgar la facultad a los Procuradores o Defensores del Pueblo de imponer sanciones, cuando en sus investigaciones se demuestre la responsabilidad de las autoridades administrativas infractoras.

En este último punto es importante destacar los avances que en este sentido se están logrando en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Con las modificaciones realizadas en el mes de noviembre del 2002 a la Ley de este organismo se otorgan más facultades al Presidente de dicho organismo, ya que ahora podrá solicitar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que cite a los funcionarios que no acepten o cumplan una recomendación del organismo. Lo anterior le otorga un mayor grado de obligatoriedad a las recomendaciones del organismo.

- Otro de los temas pendientes en la agenda de la CNDH es el relativo a la limitación virtual que se le ha impuesto a este organismo nacional con la aparición de distintos tipos de "Ombudsman" que propician la atomización de los esfuerzos para proteger los derechos humanos en nuestro país. De proseguir la dinámica podría devenir en una dispersión de de instituciones de autocontrol, por estar enraizados dentro del universo de entidades de la administración pública que preside el Ejecutivo. En realidad, se trata de instancias creadas para paliar deficiencias de gestión gubernamental ante ciertos colectivos de nuestra nutrida y variada sociedad, lo cual es alinado, pero su creación jurídica tampoco ha sido pareja ni su status como entidades públicas: en algunos casos, con previsión constitucional y, en otros, con base infraconstitucional.

Por ejemplo, así fue creada la Procuraduría Agraria, mediante reforma constitucional del artículo 27, fracción XIX; y después la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social (Reglamento interior de 4 de junio de 1992), así como la Procuraduría de Asuntos Indígenas, como parte de la reforma del artículo 4o. de la Constitución. Recientemente, la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, instancia creada por decreto del Ejecutivo, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de junio de 1996, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud.

La creación de tantos organismos tan dispersos da la impresión de que se pretende cercenar tácitamente a la CNDH de conocimientos en primeros planos de las violaciones a los derechos humanos que se registren en estas materias, porque al observar las estadísticas de los primeros seis años de labor de la CNDH, por ejemplo, lo que no deja, salta a la vista la importante cifra que obtienen las quejas por negligencia médica o fallos graves, en general imputables a las instituciones encargadas de proporcionar la asistencia y el tratamiento de la salud pública, rama de la actividad del Estado que debe ser vista como un servicio público prioritario.

Debe aclararse en otras palabras, que el Ombudsman no puede sustituirlas, mucho menos si aquéllas emiten resoluciones coercitivas (algunas de ellas); pero sí debe ser competente para turnar la queja al organismo especializado y vigilar el seguimiento del asunto hasta su conclusión y, en su caso, emitir recomendación al mismo, lo que no deja de ser engañoso en algunos supuestos en los que dichas entidades serían incapaces de aplicar sanciones a la autoridad responsable (multas, etcétera), porque el sentido de la agilidad del servicio de un Ombudsman y la elasticidad de su intervención prevista de un procedimiento flexible y rápido, se contrapondría con ir a revisar lo que una instancia ha hecho antes que ella; para el ciudadano afectado se alargaría la obtención de su pretensión, perjudicándolo doblemente. Y esto especialmente en el caso del seudo

Ombudsman de la salud (CONAMED) que se aproxima sin éxito al Ombudsman sectorial de Inglaterra.⁸⁵

- Sin temor a equivocarme, un gran tema pendiente que no se ha querido abordar en la competencia de la CNDH es el relativo a la facultad que tiene este organismo para revisar el respeto a los derechos humanos en el Ejército mexicano. En la Constitución, ningún párrafo hace alguna referencia a esta limitación *virtual* que se ha pretendido imponer. Apegándonos a lo que dicta el artículo 102-B, la CNDH debería de tener intervención en esta materia ya que la Secretaría de la Defensa Nacional depende del Ejecutivo Federal y forma parte de la administración pública federal, aunque ha gozado siempre de una autonomía interna absoluta; sabido es que los únicos límites a la competencia de un Ombudsman en el territorio militar son: los asuntos de estrategia, logística e inteligencia para fines de guerra, los referentes al código que preceptúa la jerarquía y el mando de las corporaciones y los relativos al adiestramiento y disciplina que, dado su cometido, suele ser enérgica y rígida, de alta moral patriótica, pero que con frecuencia llega a ser excesiva, al grado de poner en riesgo la salud y hasta la vida.

Como la doctrina lo señala, estas anteriores restricciones a cualquier Ombudsman frente al mundo castrense, no le impiden conocer por una razón a quienes tienen con el Estado una relación de sujeción especial ni mucho menos la supresión total de los derechos humanos del ciudadano en filas. El ciudadano que, independientemente al rango, sirve al Ejército, guarda con el Estado una relación "de sujeción especial", parecida aunque con sus variantes: al personal de las corporaciones policíacas, a los reclusos compurgando una sentencia, a los enfermos de un hospital psiquiátrico del Estado, etcétera.

Sobre las relaciones de sujeción especial, regresando al miembro del Ejército, por su vocación castrense y su compromiso con la custodia de la soberanía, ocurre por su voluntad la renuncia temporal del ejercicio pleno de algunos de sus derechos esenciales, como la libertad (por jornadas prolongadas de guardia y orden de reclutamiento, etcétera), pero de ninguna manera se pueden comprometer valores irreparables como la salud o la vida en tiempos de paz, salvo en la desafortunada excepción, de que ello sea en el terreno de batalla.

No cabe duda que la CNDH es competente para emitir recomendaciones al Ejército por actos de sus miembros que lesionen derechos humanos de particulares, pero no queda claro que la Comisión pueda atender la posible queja que un miembro del ejército le dirija por abusos y tratos excesivos de sus superiores, que no encuentran sustento en la legislación vigente, en la que rigen valores muy estrictos, a veces sin linderos entre lo rígido y lo que pueda quebrantar seriamente la dignidad del ciudadano en filas.

No es producto de la imaginación los temores que una queja de este sentido entrañaría por la repercusión que la misma causara al afectado, temor por parte de los familiares que se atrevieran a hacerlo, dirigiéndose a la CNDH, por ejemplo. No hay que olvidar que en este mismo trabajo se llegó a tocar el caso del Gral. Miguel Ángel Gallardo, quien por proponer una reglamentación al respecto fue perseguido y encarcelado.

⁸⁵ Véase para más información a Gil-Robles, Álvaro, "El control parlamentario de la administración (el Ombudsman)", 2ª ed., INAP, Madrid, 1981.

En resumen, la supervisión de la Comisión sobre la administración militar equivaldría a una fiscalización desde afuera, como se hace actualmente, con la excepción del Ombudsman para el Ejército de Alemania, y es posible que en México se genere algún día una instancia interna del propio Ejército para tales fines, que se sumara a esta colección de entidades antes referidas. No obstante sería alentador se empezara a discutir el tema.

4.3.- Instituciones de Naturaleza Privada de Protección y Difusión de los Derechos Humanos: Las ONG's.

4.3.1.- Naturaleza Jurídica de las ONG's.- Al hablar sobre las ONG's, resulta paradójico que a pesar de ser entes con gran importancia e influencia en nuestra sociedad no existe un consenso sobre su denominación. Desde los ámbitos social, económico y político se han ensayado diferentes conceptualizaciones sobre las ONG's. Se ha dicho que forman parte de un conglomerado más amplio que es la sociedad civil. También el concepto de sociedad civil es parte de un amplio debate, aunque no se trata de algo completamente nuevo.

Autores como Gramsci y Bobbio conceptualizaron sobre el tema. Dentro de este contexto, se ha dicho que "sociedad civil es el conjunto de relaciones entre diversos sujetos sociales que actúan en su capacidad privada, pero en función de intereses públicos. Es decir, sociedad civil no es ni mercado ni Estado, pero se encuentra fuertemente relacionada con estas otras esferas de interacción social".⁸⁶

En este sentido, puede asegurarse que la sociedad civil la integran ciudadanos que se constituyen en actor colectivo para relacionarse con el Estado y se origina bajo el influjo de las leyes de mercado, pero sus nexos ideológicos y culturales la colocan en una proyección política por la necesidad de agregar intereses, sin embargo también se caracteriza por su apartidismo.

La sociedad civil, es en términos generales, un espacio de organización que la ciudadanía adopta para la consecución de ciertos fines lícitos, al margen del Estado y del control del orden político. El origen de la sociedad civil encuentra sus raíces principalmente en la insuficiencia de mecanismos de participación directa de los ciudadanos del interés público. Así como el declive de la representatividad de los partidos políticos respecto a los intereses ciudadanos, ya que el trabajo de éstos institutos se encuentra condicionado a los intereses de una élite.⁸⁷

Las principales características de esta forma de expresión ciudadana son las siguientes:

- a. Se distingue de otras formas de acción colectiva por encontrarse en un marco de derecho bajo distintas figuras jurídicas.
- b. Su existencia deriva de la cultura cívica, es decir, del derecho legítimo de libre asociación de ciudadanos para un fin común.

⁸⁶ Reuben, William. "El financiamiento de las Iniciativas de la Sociedad Civil, Conferencia Regional sobre el Fortalecimiento de la Sociedad Civil en Centroamérica, Panamá y República Dominicana"; San José, 27 al 29 de noviembre de 1995.

⁸⁷ Ver: Rubinstein, Juan Carlos. "Sociedad Civil y participación ciudadana". Edit. Pablo Iglesias, Madrid, 1994., y "El Tercer Sector: reflexiones y perspectivas", Secretaría de Gobernación, Vol. I, México, octubre de 2000.

- c. En cuanto a su tipología puede ser individual en el caso de una persona que participe en alguna causa sólo por una ocasión, y social en el caso de que el participante se integre al grupo.

En síntesis, podemos afirmar que la sociedad civil es una figura abstracta y subjetiva que se manifiesta en la realidad social, a través de un grupo creciente de organizaciones que luchan, haciendo uso de los mecanismos que les permite la ley para perseguir ciertos fines vinculados con la sociedad civil, es decir la sociedad civil está integrada por las Organizaciones No Gubernamentales que buscan a través de distintas acciones lograr su objetivo social.

Los cambios estructurales que ha sufrido a lo largo de los años el concepto de "sociedad civil", así como la gran cantidad de tendencias doctrinarias que en la materia han surgido especialmente en los últimos veinte años, han derivado en una notoria confusión cuando se trata de definir a una Organización de la Sociedad Civil u Organización No Gubernamental.

La pérdida de la objetividad del concepto de las ONG's, nos remite a la consideración de que no todas las agrupaciones de individuos con un fin común, que actúen al margen de la potestad del Estado, deben considerarse partes estructurales del concepto político de sociedad civil. Es decir, una agrupación ciudadana se considera ONG, en función del objeto que la originó y desde luego de los fines que persigue.

Desde esta perspectiva, es necesario erradicar la similitud de conceptos que entraña la mera agrupación de ciudadanos y las asociaciones dirigidas a tomar acciones sobre asuntos de interés público, es decir, las Organizaciones No Gubernamentales.

Por lo tanto, podemos considerar que las Organizaciones No Gubernamentales son agrupaciones utilizadas por el pueblo para participar y contribuir de diversas formas en la realización de ciertos fines asistenciales, de desarrollo social y de promoción cívica de acuerdo a su propia filosofía.

La anterior definición retoma tres elementos esenciales del concepto de las ONG's:

- a) Su carácter de asociaciones libres, toda vez que los ciudadanos se integran a ellas atendiendo a los designios de la propia voluntad.
- b) La consideración de éstas como instancias de participación en asuntos de interés público, y
- c) Su carácter de asociaciones autónomas, guiadas por una ideología y objeto propio, sin influencia del control estatal o de cualquier otro grupo dominante.

Los elementos definitorios de estas organizaciones se encuentran claramente sintetizados en el concepto que sobre estas organizaciones emite la Organización de Naciones Unidas, según la cual las ONG's deben considerarse:

"...como personas jurídicas, privadas, no lucrativas, que buscan el bienestar social, que no son expresiones de un gremio determinado y tampoco se encuentran adscritas al sector público."

La anterior definición nos otorga una visión amplia y global de lo que en realidad son las ONG's, sintetizando sus rasgos principales: autonomía respecto a intereses de grupo o del gobierno y su enfoque eminentemente social.

El campo de acción de las ONG's es variado y se desenvuelven en un universo de actividades que van desde la promoción social, fomento de valores, atención a discapacitados, ambientales, democráticas, etc., hasta la materia que nos ocupa, que es la protección de los derechos humanos. Sin embargo la clasificación más aceptada es aquella que las divide en tres tipos y son las siguientes:

- a. Profesionales: Están integradas por un grupo de profesionistas o especialistas en alguna materia para producir conocimientos técnicos y especializados.
- b. Transformadoras: Su propósito es el desarrollo de las organizaciones y para dicho fin se integran en "redes", ya sean nacionales o internacionales.
- c. De servicio: Su propósito fundamental es la provisión directa de servicios sociales a los ciudadanos, y en este tipo se inscriben las ONG's defensoras de derechos humanos.

A pesar de la creciente aceptación de su nombre, cabe aclarar que el término "Organizaciones No Gubernamentales" obedece a una conceptualización político-sociológica, ya que en la legislación que las crea, en este caso el derecho civil, no contempla el término Organización No Gubernamental, lo que propicia que la gran variedad de denominaciones que reciben, ocasionan una difícil conceptualización entre la población, ya que éstos en muchas ocasiones son percibidos por el ciudadano común que no está empapado con esta terminología, como si fueran algo con diferente significado. Asimismo, las Organizaciones No Gubernamentales son grupos de la sociedad enunciados en forma negativa, como "No Gubernamentales", por lo que consideramos que estas organizaciones deberían de ser llamadas "grupos de la sociedad civil organizada".

Desde el punto de vista jurídico el análisis en este rubro es escaso; la norma jurídica parece haber sido rebasada por la realidad y la rica dinámica que mueve a estos entes, muchas veces se ve limitada por estructuras jurídicas añejas y una interpretación y aplicación poco flexibles. Existe poco conocimiento y dispersión de las leyes y reglamentos que regulan la creación y funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil, no sólo en nuestro país, sino en gran parte de Latinoamérica.

Este tema pareciera ser una preocupación que ha cruzado fronteras. Se conocen esfuerzos en este sentido en países de Europa del Este, en Asia, en Sudamérica y en el Caribe. Una revisión del derecho comparado y de las iniciativas de reforma en esas regiones, provee información e ideas valiosas que deben valorarse como parte de las iniciativas de revisión de las legislaciones en los diferentes países.

También debe mencionarse el interés mostrado por organismos multilaterales (tales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo) en promover reformas legales que posibiliten la canalización directa de recursos a las ONG. Esto ha sido criticado por algunos porque se inscribe dentro de las medidas globales de reforma del Estado, en virtud de las cuales estos organismos juegan un papel operativo en la ejecución de proyectos sociales de compensación de los efectos del ajuste estructural, dejando de lado el papel reivindicatorio y propositivo de estos entes. Otros, sin embargo ven este interés como una posibilidad de incidir en las políticas de estos bancos multilaterales y de que las ONG sean interlocutores críticos a la vez que canalizan recursos importantes hacia el desarrollo.

En nuestro país, hace no mucho tiempo al inicio del presente sexenio se exploró la conveniencia de instituir este mecanismo, es decir, que a través de las ONG's se canalizaran recursos del Gobierno federal, para que éstas a través de sus programas instruyeran

mecanismos de combate a la pobreza y al campo, sin embargo, esta medida no encontró eco y no fue consensada.

Como comentábamos en el primer capítulo de este trabajo, el derecho de asociación es una garantía fundamental contenida en el artículo noveno de nuestra Constitución Política. Garantía en la cual las ONG's basan su fundamento legal.

Cabe recordar que las figuras jurídicas asociativas más conocidas hasta hace pocos años eran las cooperativas, los sindicatos, los partidos políticos, las asociaciones y las fundaciones. Usualmente, los primeros tres tienen sus propias regulaciones: las primeras en la legislación mercantil, los sindicatos en materia laboral y los partidos políticos en la ley electoral. Asimismo, se han desarrollado una serie de principios propios que les dan contenido. No sucede lo mismo con las asociaciones y fundaciones, tal parece que son los entes jurídicos que menos atención han recibido en los últimos tiempos. Más aún, las Organizaciones No Gubernamentales, se conforman en la mayoría de los casos como asociaciones o fundaciones.

Sin embargo, en la doctrina están claramente diferenciadas las asociaciones de las fundaciones. Las primeras son constituidas por un grupo de personas cuya voluntad se manifiesta no sólo al momento de su constitución sino también durante su desarrollo, en tanto que las segundas se constituyen con un patrimonio dotado por uno o varios fundadores que luego se desprenden de su administración.⁸⁸

Es de resaltar, a modo de ejemplo, el caso de España donde su Ley de Fundaciones hace referencia al derecho fundacional, distinto al derecho de asociación. En la exposición de motivos de la citada ley, se relaciona el derecho de fundación con la necesidad de estimular la iniciativa privada en la realización de actividades de interés general. "El derecho de Fundación queda incluido entre aquéllos cuyas condiciones básicas igualitarias pueden ser reguladas por el Estado"⁸⁹ y señala que estas condiciones básicas que conciernen al concepto legal de Fundación: "los beneficiarios, la capacidad de constitución y sus modalidades, la exigencia de un órgano de gobierno y representación, las causas de extinción y sus formas y los fines del Protectorado".

Lo común es que independientemente de la denominación (asociación o fundación) las organizaciones asuman las características de las asociaciones propiamente dichas aunque se llamen a sí mismas "fundación". El debate sobre si con esta práctica se desnaturalizan las figuras de asociación y fundación está por darse, no obstante, debe tenerse cuidado de no caer en una discusión meramente teórica o doctrinaria, puesto que es difícil pensar en impulsar diferenciaciones donde la costumbre o la práctica no lo hacen.

Una característica importante que distingue a las ONG, independientemente de si son fundaciones o asociaciones, es, además de no tener fines de lucro, que persigan fines ligados al desarrollo.

En la Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Distrito Federal, se enumeran las diferencias entre las fundaciones y las asociaciones de asistencia privada. Para la constitución

⁸⁸ Véase: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, "En busca de una legislación que fortalezca la participación y acción de la sociedad civil", Memoria del I Taller Regional, Serie *El Derecho y la Sociedad Civil*, San José, Imprenta Guilá, 1995.

⁸⁹ Ley 30/1994 de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la participación Privada en Actividades General, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1994, p. 11.

de una asociación los requisitos son que sus miembros aporten cuotas periódicas o recauden donativos para el sostenimiento de la institución; además su patrimonio estará inicialmente formado por la cantidad de 50 mil pesos, los cuales serán aportados por el Fundador o Fundadores, al momento de su constitución (ejemplo: Asociación Casa de la Amistad, I.A.P.). En caso contrario, para la Fundación se solicita que las personas morales que se constituyan en los términos de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Distrito Federal, mediante la afectación de bienes de propiedad privada destinados a la realización de actos de asistencia social; además su patrimonio estará inicialmente formado por la cantidad de 100 mil pesos (ejemplo: Fundación Miguel Alemán, I.A.P.).

Requisitos para el Registro de una Asociación Civil (AC) y una Institución de Asistencia Privada (IAP)

A.C.

Los fundadores deben solicitar un permiso a la secretaría de Relaciones Exteriores indicando el nombre de la asociación. La Secretaría verifica que el nombre no corresponda a otra asociación (normalmente, se indican tres opciones de nombres para asegurar que uno sea aprobado). Posteriormente, los miembros deben hacer un contrato escrito, que debe ser avalado por un notario para que pueda ser elegible para su registro en el Registro Público. Cuando se cumplen dichos requisitos, la asociación recibe su personalidad jurídica independiente de sus miembros.

I.A.P.

Para establecer una IAP, los fundadores deben entregar una solicitud a la Junta de Asistencia Privada, indicando: nombre y domicilio de los fundadores; nombre de la organización, propósito social, ubicación de la institución, la clase de actividades de asistencia que se proporcionarán y las áreas donde se desarrollarán; los bienes que se destinan a estas actividades o los medios para obtener fondos; las personas que integrarán el patronato; el tiempo que servirá la institución; y las reglas de su administración. Las juntas de asistencia privada están organizadas a nivel estatal y tienen las siguientes responsabilidades: autorizar el establecimiento de IAPs y aprobar sus estatutos; promover la creación de privilegios fiscales para dichas instituciones; aprobar su reporte anual y su disolución; asistir al patronato en la promoción y el establecimiento de buenos manejos administrativos.

A pesar de que estas dos figuras son diferentes, diversas IAP realizan las mismas funciones que las A.C. y viceversa, sin embargo, la gran parte de las ONG's se cobijan bajo la figura de la Asociación Civil.

La Asociación Civil es una persona moral creada mediante el acuerdo de varios individuos para la realización de un fin común, que tenga cierta permanencia o duración, de carácter político, científico, artístico, de recreo o cualquier otro que no esté prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico.

El anterior concepto se deriva de lo dispuesto por los artículos 25 y 2670 del Código Civil para el Distrito Federal. Cabe aclarar que estamos tomando como ejemplo la legislación civil de la capital del país, a pesar de que en cada entidad de la República tiene su ordenamiento para



este tipo de asociación, por regla general manejan los mismos criterios y procedimientos que los contenidos en dicho código.

De acuerdo con el mismo ordenamiento, tenemos que con la creación de una A.C. se crea una persona moral, su constitución deriva del acuerdo de sus integrantes, por lo que constituye un acto jurídico para cuya existencia y validez es necesario reunir los elementos y requisitos que para todo acto jurídico dispone la ley. El Código Civil lo considera un contrato, según lo dispone el artículo 2671.

- a) Constitución de una A.C.- Las únicas formalidades exigidas por la ley son que el contrato correspondiente conste por escrito y que los estatutos que habrán de regirla sean inscritos en el Registro Público de la Propiedad para que produzcan efectos frente a terceros como lo disponen los artículos 2671 2673 del Código Civil del Distrito Federal. De acuerdo a lo anterior, el otorgamiento de escritura pública no es un requisito indispensable, sin embargo esta es conveniente pues facilita su inscripción en el Registro Público. El contrato y los estatutos pueden ser redactados libremente por los miembros y son el instrumento que regirá la vida de la institución.
- b) Miembros de la Asociación.- La legislación civil es confusa, ya que usa los términos asociados, miembros y socios para referirse a los integrantes de la Asociación. Siguiendo la lógica, e incluso la gramática, el termino correcto debería de ser el de "asociados". Por regla general los asociados son personas físicas, sin embargo en el mundo de las asociaciones existen varias que cuentan entre sus miembros a personas morales. Esto no es nada raro siempre y cuando en los estatutos de ambas asociaciones se contemple esta eventualidad. Una asociación puede tener distintas categorías de asociados con diversidad de derechos y obligaciones, dicho carácter se documenta mediante la escritura de la propia constitución o las actas de la asamblea en la cual tenga efecto la inclusión de dichos miembros.
- c) Derechos y obligaciones de los Asociados.- Estos se dividen en los derechos y obligaciones de carácter corporativo, los cuales son: participar con voz y voto en las asambleas; participar en los órganos de dirección de la asociación y vigilar el cumplimiento de los fines de la asociación y la correcta aplicación de los recursos. Respecto a los derechos y obligaciones patrimoniales tenemos que en una asociación los integrantes no tienen derechos patrimoniales, salvo el de recuperación de sus aportaciones en caso de disolución.
- d) Órganos de la Asociación.- Por regla general cuenta con dos tipos de órganos: la asamblea, que es el órgano de decisión de la misma. Esta no tiene fijada dentro de la propia ley una fecha para su celebración y puede ser fijada dentro de los mismos estatutos. El segundo órgano es el administrativo o de dirección, cuya función específica será ejecutar las decisiones correspondientes, representando a la persona moral en sus relaciones con toda clase de terceros.
- e) El Patrimonio de la Asociación.- El haber patrimonial se integra por la totalidad de los bienes y recursos aportados por los asociados o provenientes de terceros, los rendimientos de los mismos, los que sean resultado de sus operaciones y en general cualquier bien destinado a la realización de su objeto social. En la ley no se habla de un capital social y ni siquiera es necesaria la existencia de bienes materiales para la permanencia de la asociación, ya que sus fines pueden ser cumplidos mediante el esfuerzo de sus miembros, sin dar lugar a la aportación de capital o bienes.
- f) Disolución. La legislación civil enumera las causas de disolución de la asociación en su artículo 2685, señalando que estas causas son adicionales a las que los propios estatutos establezcan. Estas son: Por decisión de la asamblea general; la conclusión del término fijado para la duración de la asociación o por la realización del objeto para la que

fue creada; por la imposibilidad de realización del objeto social para el cual fue creada, por resolución de la autoridad competente, es decir por una autoridad judicial.

En el inicio de este apartado, hicimos notar que existen múltiples disposiciones jurídicas aplicables a diversos organismos, tanto laborales como electorales. Asimismo, dentro de las ONG's anotamos que existe una similitud de las IAP y las A.C. Para este primer tipo de organismos señalamos que existe un régimen particular a través de diversas leyes. Sin embargo, cabe destacar que en muchas ocasiones las disposiciones de las A.C. son supletorias a las IAP's cuando existe alguna duda legal acerca de ellas o falta de disposición correspondiente.

El artículo 2687 del código civil de referencia señala que las asociaciones de beneficencia se regirán por leyes especiales. En el caso de la capital de la República, existe una disposición al respecto, que les da el carácter de fundaciones y asociaciones, otorgándoles personalidad jurídica.

El artículo 27 constitucional en su fracción III reconoce como fines de estas instituciones *"el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito"*. A su vez, el artículo primero de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Distrito Federal remite a este precepto constitucional, señalando que podrán acogerse a las disposiciones de la misma las personas físicas o morales cuyo objeto sea cualquiera de los indicados.

Como se podrá percatar el lector, estas dos disposiciones no hacen distinción entre las asociaciones de beneficencia y las demás asociaciones civiles. De ahí que existan muchas asociaciones que cumplen tales fines y no se han acogido a la ley indicada.

Desde hace ocho años se ha trabajado en alcanzar la aprobación de la propuesta de una Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, formulada en un espacio donde actualmente participan la Convergencia de Organismos Civiles para la Democracia, el Centro Mexicano para la Filantropía, la fundación Miguel Alemán y el Foro de Apoyo Mutuo. Esta propuesta se ha consensado en múltiples foros, reuniones y consultas con más de cinco mil organizaciones y actualmente se está negociando con el Poder Legislativo y con el Poder Ejecutivo dentro del ámbito legal de las facultades que les corresponden. En el Distrito Federal está aprobada la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones del Distrito Federal, así como la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal. Ambas Leyes reconocen el quehacer de las organizaciones y abren importantes espacios para sí mismas. Se encuentra pendiente la expedición de los reglamentos de dichas leyes.

Como se mencionaba al inicio del presente apartado, es inconcebible que siendo las ONG's unas instituciones con gran dinamismo y que cada día cobran mayor importancia, no tengan definido de manera clara por la ley a que figura jurídica debe acogerse en el momento de constituirse.

La situación se vuelve cada vez más preocupante porque día a día descubrimos que aún existe un vacío jurídico en tres grandes rubros:

Primero, porque aún no está muy claro su lugar en la sociedad, ya que la tradicional característica de una ONG (un organismo creado por la sociedad independiente del gobierno), se cumple cada vez menos. Igual ocurre con las actividades no lucrativas y de alcance transnacional. Si bien en un principio definir o agrupar en categorías a las

ONG's era una tarea fácil, las distintas combinaciones que hay la convierten en una labor complicada y aún más difícil en el momento de definir su estatus jurídico, como se apreciaba líneas arriba.

- Segundo, porque nos hemos acostumbrado a su presencia de tal manera que nadie se cuestiona si cumplen su labor y porque no suelen informar del origen y del destino de sus fondos. Inclusive, algunas se rehúsan a dar a conocer los nombres de sus integrantes y se escudan bajo un título que con frecuencia no deja entrever nada.
- Tercero, porque su área de operaciones puede no restringirse a un sitio en especial y realizan varias funciones que no están del todo definidas.

No obstante lo anterior, consideramos que la figura asociativa que jurídicamente posibilita con mayor amplitud el ejercicio de la libertad de asociación conservando la autonomía es la asociación civil. Es por ello que en la búsqueda de un marco jurídico que reconozca el quehacer de las organizaciones como actividades de interés general para la sociedad, se ha mantenido la postura de que tal marco jurídico debe dirigirse al fomento de las actividades y no a crear figuras jurídicas especializadas como organizaciones de la sociedad civil, porque en realidad nos sustraería del carácter de asociación civil para ubicarnos dentro de una nueva figura limitante del derecho de asociación, de la autonomía y la flexibilidad como ahora lo permite el contrato de asociación bajo el cual funciona la mayoría de las organizaciones.

Las asociaciones están organizadas racionalmente y están constituidas para satisfacer las necesidades de los asociados. La libertad es su principio y los estatutos que las norman son votados por sus miembros, que también nombran a sus dirigentes, quienes luego de un breve período de ejercicio en el gobierno de la asociación, son reemplazados. Sus funcionarios han sido copiados de los oficiales del Estado y están sujetos al control de la asociación.

Tal como es observable, la administración de las asociaciones civiles, constituye un ámbito de actividad pública que no tiene un carácter gubernamental, pero tampoco privado. Hoy en día, la administración de estas organizaciones se ha ido desarrollando junto con una intensa intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos, que antaño estaban reservados al Estado. Se habla, pues, de la participación de los ciudadanos en los negocios de la cosa pública.

La auto-administración civil y la participación de la ciudadanía son dos fenómenos diversos, pero su íntima relación ha provocado que se estudien de manera integrada pues frecuentemente dicha participación se realiza a través de las asociaciones cívicas.

4.3.2.- Las ONG's Internacionales.- La historia de las organizaciones no gubernamentales internacionales no es tan reciente como se pudiera pensar, en otras latitudes la capacidad de organización de la sociedad civil ha existido a lo largo de muchos años, sin embargo, con el fenómeno de la globalización hasta hace apenas algunos años estas se han dado a conocer en más países donde antes no tenían presencia, como el nuestro. Poco a poco, la efectividad de las ONG's y los grandes cambios en el escenario internacional hicieron que este tipo organizaciones proliferaran.

En "Relaciones Internacionales en el Escenario Mundial", John Rourke divide a las organizaciones internacionales de acuerdo al área geográfica en que operan: globales y regionales, por ejemplo, la ONU es un organismo global y la Confederación Centroamericana

de Fútbol es regional. O según el propósito para el que fueron creadas: generales o especializadas, donde la ONU trata varios temas y por ello es general y donde la CONCACAF trata únicamente de fútbol.

Sin embargo, la Iglesia Católica juega un doble papel: por un lado es un Estado, lo cual la restringe al área geográfica del Vaticano. Por otra parte, como tiene operaciones y células en varios países es una ONG de alcance global que se ocupa de temas generales (asistencia humanitaria, educación, entre otros). Leon Gordenker y Thomas Weiss en el artículo "Pluralizando la gobernabilidad global: aproximaciones analíticas y dimensiones", clasifican más detalladamente el área geográfica de las ONG's: las que operan a nivel comunitario, subnacional, nacional, regional y las transnacionales.

La categorización más importante es la que tiene que ver con su relación con los gobiernos. En primer lugar, destacan las ONG's organizadas por los gobiernos, las cuales surgieron durante la Guerra Fría en el bloque soviético y el antiguo Tercer Mundo. Entre ellas está la Fundación Nacional para la Democracia (NED, por sus siglas en inglés) creada por el gobierno de Estados Unidos para promover la democracia. En segundo lugar están las "cuasi-ONG's", son las que reciben gran parte de sus fondos de donantes públicos. Sus objetivos y operaciones son distintos de los del gobierno, aunque son instituciones que se consideran públicas, como es el caso de la Cruz Roja Internacional.

En tercer lugar tenemos a las ONG's organizadas por los donantes, donde tanto los gobiernos como la ONU crean sus propias ONG's para propósitos específicos, tal como el apoyo que la ONU ha otorgado a ONG's locales en países centroamericanos para que vigilen elecciones presidenciales.

Las razones del crecimiento de las ONG's están vinculadas con el fin de la Guerra Fría y el relajamiento entre Este y Oeste. Ello ha permitido enfocarse en otros problemas: el calentamiento global, los derechos de las minorías, las especies en extinción, el desarrollo comunitario, epidemias, etc. Otro aliado de estos organismos han sido los medios de comunicación electrónicos, los cuales permiten ponerse en contacto fácilmente con un mayor número de personas en el menor tiempo posible prácticamente sin censura.

Precisamente este último punto es el arma más importante que usan las ONG's. Es por esto que realizan campañas de información para orientar a ciertos grupos específicos como los jueces, los abogados, los gobiernos, la policía, etc. Esta información es transmitida a las Naciones Unidas y a otros organismos que más tarde las difundirán.

Estos organismos son una gran ayuda para la toma de decisiones en la ONU, e influyen notablemente en las acciones de los organismos que la componen. Por ejemplo, las ONG's son la fuente de la mayor parte de las informaciones y denuncias sobre ejecuciones arbitrarias e ilegales recibidas por el Relator Especial en la materia de la ONU.

El número de estos organismos a nivel internacional aumenta notablemente día a día y las Organizaciones no Gubernamentales Internacionales han participado en la redacción de convenciones, declaraciones y otros tipos de documentos referentes a los derechos humanos dentro de las Naciones Unidas. Los representantes de las ONG's hicieron un gran papel durante la redacción de la Carta de las Naciones Unidas ya que contribuyeron para la inclusión de artículos que se basaban en los derechos humanos. Colaboraron también en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la Declaración

sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, en la Comisión de la Condición Social y Jurídica de la Mujer, en la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. Con respecto a la tortura, en 1973 las ONG's realizaron grandes campañas para que se tuviera en cuenta y se prohibiera el ejercicio de la tortura. También colaboraron con el Grupo de Trabajo de Poblaciones Indígenas y con el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias.

En muchas ocasiones estos organismos en su actuación ejercen presiones sobre los Gobiernos, principalmente cuando se ocupan de presionar para que se ratifiquen las convenciones y para que se lleve a cabo su cumplimiento en caso de ser deficientes estos dos mecanismos. Debido a esto, con frecuencia se les ha acusado de obrar con actitudes antigubernamentales. Por ejemplo, en diversos países del primer mundo, la organización "Greenpeace" realiza manifestaciones pacíficas y tomas de edificios gubernamentales cuando protesta por alguna afectación del medio ambiente causada por los gobiernos.

Es por esta razón que consideramos que las ONG's internacionales son cada vez más profesionalizadas, en donde el trabajo voluntario todavía es importante, pero están adoptando la tendencia de contratar a los mejores especialistas en la rama de que se trate: psicólogos, trabajadores sociales, sociólogos, abogados, etc. Entablan relaciones con las organizaciones locales lo que les permite estar continuamente informadas y con la posibilidad de actuar de forma inmediata.

Finalmente, en materia de derechos humanos dos organizaciones internacionales que tienen influencia en muchos países del mundo son Human Rights Watch (HRW) y Amnistía Internacional (AI). HRW es una organización que examina las prácticas en materia de derechos humanos de gobiernos de cualquier tendencia política o carácter étnico u orientación religiosa. Con regularidad recurre al derecho internacional humanitario para evaluar la conducta de las partes en conflictos armados de carácter interno o internacional.

El trabajo de Human Rights Watch empezó en 1978 con la creación de su división Helsinki. Hoy en día, cuenta con cinco divisiones regionales que se ocupan de África, América, Asia, el Oriente Medio y Europa. Human Rights Watch también cuenta con tres divisiones de estudios temáticos, sobre tráfico de armas, derechos del niño, y derechos de la mujer. Tiene oficinas en Washington, D.C., Nueva York, Los Ángeles, Londres, Bruselas, Moscú, Dushanbe y Hong Kong.

Por su parte, Amnistía Internacional (AI) es un movimiento mundial cuyo objetivo es contribuir a que se respeten los derechos humanos. Trabaja en pro del respeto de los derechos humanos proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otras normas internacionales. Promueve la observancia de todos los derechos humanos, que considera interdependientes e indivisibles, con actividades de concienciación pública y otras acciones, así como por medio de la educación en derechos humanos y de la presión para que se ratifiquen y apliquen los tratados de derechos humanos.

La labor de AI se basa en una investigación cuidadosa y en las normas acordadas por la comunidad internacional. Cuenta entre sus filas con más de un millón de miembros y suscriptores repartidos en más de 140 países y territorios. Se financia en gran medida con las cuotas de sus miembros de todo el mundo y con donaciones del público. Una política de la organización es no aceptar ni solicitar contribuciones de gobiernos para realizar su labor de investigación y campañas contra la violación de derechos humanos.

Como puede observarse a través de estos breves ejemplos de organizaciones, a nivel internacional se han constituido importantes organismos no gubernamentales. La resonancia de los mismos hace que día a día adquieran mayor importancia. Lamentablemente algunos han realizado acciones poco serias y posturas con claros tintes ideológicos, por lo que suelen caer en descrédito y en ocasiones hasta en el rechazo.

4.3.3.- *Las ONG's en nuestro país.*- La historia de las ONG's en nuestro país esta ligada a las luchas por su derecho a participar en la vida política del país y por ganar espacios democráticos a mediados del siglo pasado.

A partir de dinámicas históricas internas en nuestro país y de las luchas sociales, podemos caracterizar cuatro periodos básicos en los que nos interesa develar el papel de las organizaciones civiles: La búsqueda de la democracia y la autonomía (1956- 68); movimientos sociales y organizaciones civiles (1969- 1981); crisis del sistema político (1982- 1988); movimientos ciudadanos e indígenas (1989- 2001).⁹⁰

Las luchas autoritarias y contra el presidencialismo corporativista iniciadas por estudiantes y ferrocarrileros en la segunda mitad de los años cincuentas, continuadas por maestros, médicos, telegrafistas y estudiantes de educación superior en los sesenta, se nos revelan en la actualidad como el parteaguas de la participación de la sociedad mexicana en asuntos públicos.

Paralelamente a estas luchas y movimientos generados entre obreros y estudiantes, el Secretariado Social Mexicano (SSM), órgano oficial de la pastoral social de la iglesia católica, presidido por el Padre Pedro Velásquez, fundó y promovió por todo el país un conjunto de organizaciones sociales, predominantemente laicas, que en calidad de nuevos sujetos y movimientos conformaron asociaciones civiles, uniones, cajas de ahorros y crédito, frentes, cooperativas de producción, asociaciones de profesionistas, y muchas otras formas de articulación civil, que se fueron asumiendo a sí mismas de manera autónoma, tanto frente a la jerarquía católica como frente al gobierno y al PRI, estableciendo sus propios objetivos, estructuras, órganos de decisión y estrategias de acción.⁹¹

El movimiento estudiantil del 68, por sus demandas, apareció como continuidad de las luchas sociales y sindicales que le precedieron; a través de sus prácticas, dirigidas en lenguaje cotidiano a la gente común y corriente, quizá su mayor irreverencia se dio en el campo de las representaciones simbólicas, pues desde sus aspiraciones cuestionó profundamente el autoritarismo, habló de diálogo, ejerció en los hechos sus propias concepciones y soñó con relaciones democráticas entre el gobierno y el conjunto de la sociedad.

El movimiento estudiantil popular no solo abrió inmensos espacios para el desarrollo de la sociedad civil, sino que fue en sí mismo un movimiento de la sociedad civil, tomando la estafeta de las luchas posrevolucionarias contra el autoritarismo presidencialista.

Reprimido el movimiento del 68, este permearía no solo al seno de los recintos académicos, sino que desbordaría a los movimientos obreros, sindicales, campesinos, urbano-populares,

⁹⁰ Lane, Joy Lee Peebles. *"Las Organizaciones No Gubernamentales en México y sus esfuerzos para realizar cambios sociopolíticos"*, Tesis de Maestría, UNAM, FCPyS, 1993, p. 36

⁹¹ Ver: Escontrilla Valdez, Hugo Armando, *"El secretariado Social Mexicano. Los orígenes de la autonomía 1965-1973"*, Instituto José María Luis Mora, México, 2000, pp. 45- 96.

feministas, eclesiales, de organismos no gubernamentales, e incluso guerrilleros, en los diez años siguientes. Es por todo esto que el movimiento estudiantil de 1968 ha sido considerado el parteaguas de la sociedad mexicana moderna y el inicio de la transformación de un régimen autoritario, corporativo, presidencialista y de partido del estado.⁹² Las consecuencias del 68 en la vida nacional del último tercio del siglo XX son hoy evidentes.

La formación de organizaciones sociales de la década de los setenta contribuyó a perfilar nuevos sujetos sociales y a articular importantes batallas por la democracia sindical y política, a través de los mas variados caminos: la formación de organizaciones sociales independientes que lucharon por la autonomía política y respondieron a las demandas de sus agremiados; la formación de los primeros organismos no gubernamentales; la organización de grandes coordinadoras de masas en el movimiento obrero, campesino, magisterial y urbano popular; la formación de sindicatos, la generación y auge de corrientes y partidos políticos independientes del aparato gubernamental, e incluso el surgimiento de grupos armados que después del 10 de junio de 1970 proliferarían por muchos rincones del país.

Frente a la destrucción del hábitat y del medio ambiente, surgieron los movimientos ecologistas, cuestionando los dogmas del progreso y del mercado, que se consagraban sacrificando el aire, el agua, la tierra, el subsuelo, y la biodiversidad de la vida sobre el planeta; frente al poder patriarcal y la exclusión de las mujeres en la vida pública y del campo de las decisiones políticas, surgieron los movimientos feministas, rehaciendo la calidad de sujetas de las mujeres, no subordinadas al hombre, dando así origen a un enérgico movimiento de acciones positivas de promoción y trastocamiento profundo de las relaciones patriarcales; frente a las dictaduras en otros países latinoamericanos surgieron movimientos de profunda solidaridad y hermanamiento. Así, ante nuevos retos, fueron surgiendo desde la demanda, desde la periferia de la sociedad, movimientos de nuevo tipo y nuevas perspectivas.

Las ONG's de este periodo surgieron al lado de los movimientos populares y trabajaron cerca de ellos, compartiendo las luchas por las demandas mas sentidas, transitando de la contestación y la protesta, y de lo local y fragmentario, a la propuesta y a nacientes procesos de articulación. Varios miembros de las organizaciones se sumaron a las coordinadoras de masas, a expresiones nacionales de lucha y en algunos casos, incluso, a participar en trabajos educativos o preparatorios de la conformación de organizaciones partidarias.

Los terremotos padecidos en 1985 el centro político y económico del país, dinamizó a la sociedad civil, pues la gestión de la ciudad y de las calles estuvo, literalmente, en manos de miles de ciudadanos, en respuesta a la emergencia.

En 1988 se habían acumulado seis años de deterioro de las condiciones de vida a causa de la crisis de 1982 y cuando Cuauhtémoc Cárdenas salió del PRI y diferentes fuerzas de izquierda se unieron, quedó configurado un escenario mesiánico. Esta situación propició que millones de mexicanos, pobres y de clases medias, votaron por el cardenismo.

En este periodo, las ONG's maduraron en estrecha relación con las luchas contra las políticas neoliberales, desde formas primarias y elementales de resistencia, hasta grandes esfuerzos de articulación social como los paros cívicos nacionales, compartiendo las esperanzas despertadas por los partidos de izquierda de carácter nacional, pero sobre todo, al calor del nuevo movimiento de masas. De esta forma, las ONG's en México se constituyeron desde la

⁹² Meyer, Lorenzo, *"La segunda muerte de la Revolución Mexicana"*, Cal y Arena, México, 1995, pp. 15-36 y 139-144.

exclusión, al lado de los movimientos reivindicativos, en las esperanzas despertadas por proyectos políticos incluyentes.

En la década de los ochenta, en el contexto del surgimiento del neoliberalismo, las ONG's crecieron, tanto en temáticas abordadas y ámbito de influencia como en capacidad de propuesta pública, haciendo a un lado las prioridades que el proyecto gubernamental les tenía asignadas en roles asistenciales de sustitución de vacíos dejados por las políticas públicas restrictivas.

La última década del siglo XX fue testigo de fuertes luchas contra el abuso del poder y de la formación de una sociedad civil, plural y disímbola, que se autoconvocó, de manera natural y espontánea, a participar en procesos que pasaron masivamente de la contestación y crítica al gobierno y al modelo de desarrollo, a la elaboración de estrategias de avances democráticos y propuestas, así como el diseño y operación de políticas públicas viables.

Después de 1988, las ONG's jugarían un papel destacado en las luchas y movimientos ciudadanos contra los fraudes electorales y por la democracia. En 1991, docenas de estas organizaciones empezaron a observar sistemáticamente las elecciones, empezaron a documentar los procesos y develar las prácticas de la institución electoral. Fue el fraude de San Luis Potosí el detonante de la indignación ciudadana encabezada por el doctor Salvador Nava, de modo tal que a partir de entonces, nuevos y antiguos movimientos cívicos pondrían en el centro algunas demandas democrático electorales claves: Instituto Federal Electoral autónomo, independiente del gobierno y del partido oficial, tope a los gastos de campañas, oposición al uso de recursos públicos para favorecer a cualquier candidato; equidad de los medios de comunicación en base al derecho a la información, nuevo padrón electoral confiable, vigilancia de la gestión pública.

En este periodo, quizá como fruto de treinta años de luchas, se fue construyendo una nueva relación entre el gobierno y la sociedad, mas allá de una mera modificación de reglas electorales, apareciendo un ciudadano ubicado como sujeto de derechos, con dignidad y autonomía, incluido en el proyecto nacional. Experiencias como el plebiscito por la Democracia, el Movimiento Ciudadano por la democracia. La Alianza Cívica/ observación 94, la Consulta por la Paz, el Referéndum de la libertad, la Consulta sobre el Fobaproa, la Consulta sobre la Ley de Derechos y Cultura Indígena, Poder Ciudadano, La Marcha Zapatista a la Ciudad de México, en las que participaron cientos de miles de ciudadanos y ciudadanas, son signos claros de la nueva relación que la sociedad quiere plantear a su gobierno, a la vez que son en sí mismos ejercicios legitimados anticipatorios de democracia directa en busca de ser legalizados e instituidos. Estas nuevas prácticas revelan y materializan nuevas formas de trato y propuesta entre ciudadano y gobierno. Se trata de ciudadanos no corporativizados, sujetos de derechos, propositivos, responsables del país y respetuosos de los derechos individuales y colectivos.

De esta forma tenemos que en el nuevo siglo que se vislumbra; frente a la violación sistemática y estructural de las garantías individuales, han aparecido cientos de organizaciones de defensa y exigibilidad de los derechos humanos; frente a la política de marginación y achicamiento de los municipios, se ha forjado movimientos y asociaciones municipalistas. En fin, ante las crecientes demandas sociales, los ciudadanos dispersos se organizan para responder en el terreno mismo en el que son golpeados. Cotidianamente irrumpen en la vida nacional nuevas identidades y nuevos movimientos sociales.

Evidentemente, la construcción de la participación ciudadana, que sustenta la organización de la sociedad civil a través de luchas reivindicatorias por los derechos, por la democracia, la

justicia y la equidad, ha caminado y crecido junto con los movimientos sociales. Sin embargo, en la búsqueda de su identidad ha transitado por un devenir de alejamientos y acercamientos en las formas de relacionamiento, estableciendo alianzas y acuerdos conjuntos.

4.3.4.- *La Acción de las ONG's en la defensa de los Derechos Humanos.*- Sin duda, las ONG's han sido uno de los principales factores que han propiciado el desarrollo en nuestro país de la inacabada cultura de protección de los derechos humanos. Estos organismos presentan una ambivalencia, a pesar de se un importante apoyo de la ciudadanía en momentos decisivos, la gran parte de la población desconoce cuales son las funciones de los defensores civiles de derechos humanos, es más, su actividad es rechazada por gran parte de la sociedad que los califica de "defensores de delinquentes".

Actualmente en nuestro país, existe un universo aún inexplorado de ONG's defensoras de derechos humanos, sólo se tiene noticias de las organizaciones que tienen presencia a nivel nacional o que son muy representativas en cierta zona, sin embargo, a nivel nacional se carece de una cifra certera sobre el número de organismos protectores de derechos humanos que existen en México. Es cierto que existen registros de ONG's en entidades gubernamentales como las Secretarías de Gobernación y de Desarrollo Social, sin embargo, por el gran dinamismo de estos entes, que un día aparecen y al otro se extinguen, hace aún más difícil el seguimiento a su actividad. Bajo esta dinámica, este tipo de organismos proliferan de manera amplia bajo diversas denominaciones: Comisiones, Centros, Comités, Colectivos, Movimientos, Grupos, Equipos, Redes, etc.

Sin embargo, a pesar de la infinidad de organizaciones y denominaciones, existe una definición clara y precisa que nos da un panorama más amplio de la actividad que realizan:

"Las Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos son consideradas como aquellas agrupaciones de la sociedad civil cuya labor, independiente de la influencia gubernamental (directa o indirecta), se encuentra centrada en la promoción y defensa de los derechos humanos en cualquiera de sus manifestaciones (denuncia, defensa legal, educación, difusión, investigación, etc.) a fin de colaborar en la consecución de su vigencia real y su permanente respeto.

Sus características fundamentales son la oposición activa y pacífica a las violaciones a los derechos humanos, apegándose en su actuar al Estado de Derecho, y su carácter no lucrativo."⁹³

Al igual que las demás organizaciones de la sociedad civil, la historia de los organismos privados de defensa de los derechos humanos está ligada a los movimientos sociales en nuestro país, y en especial, al movimiento de 1968. Es en este contexto como tenemos conocimiento de la primera organización civil de defensa de los derechos humanos: el Comité Nacional Pro Defensa de Presos, Perseguidos Exiliados y Desaparecidos Políticos (después Eureka), encabezado por Rosario Ibarra de Piedra, el cual se constituyó como tal en 1977, aunque pasarían aún cerca de siete años para que aparecieran otras organizaciones explícitamente dedicadas a la promoción y defensa de los derechos civiles.

Las primeras organizaciones "modernas" de defensa y promoción de los derechos humanos, surgidas en 1984, como el Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria O.P." o la Academia Mexicana de Derechos Humanos, no contemplaban en su origen la situación de los

⁹³ CDHFV, *Curso Básico de Derechos Humanos, Tema 13: "El Papel de las ONG's de Derechos Humanos"* Suplemento. Revista Justicia y Paz No. Especial Año IV, No.1 y 2, Enero-Junio 1989, CDHFV, México s/p

derechos humanos en México como una de sus prioridades, y menos aún su defensa. Pero la cercanía con los exiliados centro y sudamericanos se convirtió en un factor de concientización que permitió conocer de cerca los esfuerzos que en esa región se realizaban para dar vigencia al respeto de los derechos humanos.

En ese contexto, la defensa y promoción de los derechos humanos se convirtió en un eje organizativo que permitía mayor flexibilidad de la militancia partidista y manifestaba un cambio en la relación Estado-sociedad civil. De esta forma, las ONG's centraban su actividad en la persona humana y las violaciones a sus derechos fundamentales, antes que en las ideologías políticas o luchas sociales que las víctimas sostuvieran.

Esta perspectiva de acción constituyó y constituye una de las principales diferencias con otro tipo de organizaciones sociales, y ha sido un factor decisivo que ha permitido a las ONG's consolidarse como actores políticos en la década de los 90's, ya que ha sido su actuación en la denuncia y defensa de casos de violaciones a derechos humanos lo que les ha ganado la capacidad de interlocución con instituciones nacionales e internacionales

Desde el inicio de las actividades de la CNDH en 1990, las organizaciones civiles contemplaron la posibilidad que ésta no intervendría en casos críticos, ya que se trataba de un organismo sometido al Poder Ejecutivo y por lo tanto sería incapaz de llevar a cabo acciones efectivas en la defensa de los derechos humanos y del hecho de que el proceso de admisión de quejas, calificación, investigación y emisión de recomendaciones estaba permeado por la discrecionalidad del titular de la dependencia.

Sin embargo, durante los primeros años de vida del organismo, las organizaciones se acercaron al organismo para apoyarlo de forma crítica, presentando los casos conocidos y aportando datos, siguiendo el procedimiento y saludando las recomendaciones cuando éstas eran finalmente emitidas. El no denunciar ante ella los casos de los que se tenía conocimiento comenzó a significar la imposibilidad de obtener una respuesta de parte de las autoridades, por lo que las organizaciones civiles se convirtieron en fuente de información para el sistema público no jurisdiccional de protección a los derechos humanos. Aunque las organizaciones civiles más importantes aparecieron antes de la creación de la CNDH, la legitimación del discurso de los derechos humanos realizada desde el Estado indudablemente generó un movimiento de mayores proporciones: entre enero de 1990 y noviembre de 1994 aparecieron 121 organizaciones explícitamente abocadas a la defensa de los derechos humanos, mientras que entre 1983 y 1988 aparecieron tan solo 53 y entre 1994 y 1996 únicamente 16.⁹⁴

Durante los primeros años de cooperación con la CNDH, la actividad de estos organismos se centro principalmente en la labor educativa y de promoción de los derechos humanos. Actualmente existe una amplia cooperación entre ambos sectores e inclusive en los artículos 10, 15, 22, 25, 57 y 83 del Reglamento de la CNDH se establecen las bases y mecanismos de este tipo de cooperación. Sin embargo, poco a poco se percataron de la importancia de promover la defensa jurídica en los casos de violación a derechos humanos conocidos. Al mismo tiempo, el aumento en el número de grupos y las limitaciones inherentes a su tamaño y capacidad económica fueron factores que intervinieron de manera decisiva para la creación de instancias de encuentro y vinculación entre ellos.

⁹⁴ Aguayo, Sergio y Parra, Luz Paula. *"Las Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos en México: entre la democracia participativa y la electoral"*, Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1997, México, p. 23

De esta forma, el 17 de agosto de 1990 se conformó la "Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia", que perseguía dar una discusión de carácter estratégico y táctico sobre el quehacer de la sociedad civil popular y democrática. Al año siguiente surgió la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todos", concebida inicialmente como espacio de reflexión, análisis, apoyo y colaboración entre los diversos grupos dedicados a la defensa y promoción de los derechos humanos en todo el país.⁹⁵ Las redes permitieron unificar esfuerzos en puntos estratégicos, llevar adelante campañas colectivas e interpelar con mayor fuerza a las autoridades en aquellos casos en que se manifestaba demasiada negligencia. Además, la existencia de un referente único en materia de derechos humanos facilitó la interlocución con organizaciones internacionales y permitió que la situación mexicana fuera conocida con mayor detalle.

Resulta difícil mencionar todas las acciones que los organismos privados de protección de los derechos humanos realizan, pero las que más resaltan por su trascendencia e impacto en la sociedad son las siguientes:

- *Denuncia y Difusión.*- Quizá la actividad más importante que realizan sin restarle mérito a las demás, es la denuncia ante los órganos competentes de alguna violación de derechos humanos. Esta se realiza a través de distintos medios, tanto de comunicación, así como directamente ante la instancia correspondiente.
- *Asesoría Jurídica.*- Esta actividad no la realizan todos los organismos, sin embargo, esta labor representa una gran labor social hacia los sectores sociales más desprotegidos o marginados, situación que desgraciadamente va ligada al desconocimiento de la ley y sus derechos.
- *Educación.*- A través de talleres o de medios más especializados como diplomados y cursos, las ONG's imparten conocimientos sobre los derechos humanos y los medios por los que se pueden defender.
- *Investigación.*- Esta se da en la recopilación de datos y nuevos elementos que coadyuvan a un mejor conocimiento de los derechos humanos, para darlos a conocer a la población en general.

Sin duda, las organizaciones defensoras de derechos humanos realizan más actividades que las arriba mencionadas, sin embargo representan de manera general la actividad de estos grupos. Este rubro representa una de las debilidades de los organismos protectores de derechos humanos, ya que gran parte de la población desconoce la labor que desarrollan. Paralelamente a ello, las campañas de desprestigio contra quienes defienden y promueven estos derechos han continuado ganando adeptos. Sin embargo, se les olvida que gracias a estos organismos se han tenido grandes avances en la materia en nuestro país, uno de ellos, quizá el más importante, es que estos organismos propiciaron que la protección de los derechos humanos apareciera en la agenda de las prioridades nacionales, junto con otros temas de gran trascendencia nacional.

Finalmente, es triste ver como dentro del medio jurídico la labor que realizan los verdaderos defensores de derechos humanos es descalificada e incluso vista con recelo. Estos sentimientos son obra del desconocimiento de su labor, y el origen de este desconocimiento podría radicar en el hecho de que nuestro sistema legal alejó desde un principio el concepto de "derechos humanos", por lo que en la realidad al encontrarnos con los defensores de derechos

⁹⁵ Culebro, Rocío. "La Red Nacional de Organismos Civiles Todos los Derechos para Todos" en Revista Justicia y Paz No. 41, Violencia, Política y Derechos Humanos, Enero-Abril de 1996, CDHFV, México, p. 34.

humanos mucha gente no deja de preguntarse ¿Cuáles son esos derechos humanos? La realidad sería muy distinta si desde un principio de la educación, en las escuelas e instituciones de educación superior se sentarían las bases del conocimiento de los derechos humanos y su defensa.

4.3.5.- Futuro e importancia de las ONG's.- Si en la vida cotidiana resulta difícil predecir cual será nuestro futuro, con mayor razón esta disertación se dificulta cuando hablamos del futuro de organismos tan complejos y dinámicos como las ONG's. Sin embargo, por las experiencias vividas por estos organismos en el pasado reciente podemos decir que a nuestro juicio, las ONG's defensoras de derechos humanos tienen dos escenarios a futuro.

- Las ONG's participan activamente en la defensa de los derechos humanos junto con los distintos gobiernos, ya sea federal o locales. En este escenario las ONG's tienen la posibilidad de desarrollar su actividad gracias a la labor de promoción que han desarrollado en la sociedad sobre su actividad. Asimismo, vemos a las ONG's participando activamente en el desarrollo de políticas y propuestas legislativas tendientes a la protección de los derechos humanos. Finalmente, podría darse una unión de las distintas organizaciones protectoras de derechos humanos, para conjuntar esfuerzos, haciendo a un lado sus distintas ideologías que los motivan.
- Confiados en sus primeros logros, estos organismos se aíslan en un futuro, desarrollando su actividad sin ninguna articulación, lo que podría derivar en un debilitamiento del tema. Asimismo, el gran riesgo que podrían tener, sería que se contaminaran con ideologías o posiciones partidistas que podrían radicalizar su discurso y su actuar, provocando serios distanciamientos tanto con el gobierno y la sociedad.

Siguiendo esta lógica, cabría decir que quizá el mayor reto de las ONG's en un futuro no muy lejano será definir cual es su identidad de cara al Gobierno. Es claro que estos antes se reconocen con una identidad dual, en sí mismos como ONG's son actores políticos con fuerza y agenda propia y por otra parte se convierten en soportes técnicos y políticos de movimientos sociales temáticos, territoriales y sectoriales, este último rol no lo desarrollan abiertamente pero sí tienen marcada influencia en los mismos.

En cuanto a su relación con el gobierno, las ONG's defensoras de derechos humanos deben de lograr influir en las políticas públicas que para este rubro se implemente, en este sentido, las ONG's deben de dejar simples mecanismos de ejecución de los programas de gobierno para verdaderamente participar en el diseño de dichos programas.

Con respecto de los partidos políticos se puede decir que actualmente hay tres posiciones dentro de las ONG's: a) aquellos que, a partir de descalificarlos por los vicios que han incurrido, prefieren no tener ningún contacto con estas organizaciones, manteniendo una permanente actitud crítica; b) los que a partir de su desempeño en las ONG's esperan hacerse visibles ante los dirigentes partidarios a fin de ser nominados a alguna candidatura; c) los que partiendo de reconocer a los partidos como instituciones políticas de la democracia, establecen con claridad los linderos de la autonomía de la organización con los partidos, reconociendo la militancia de los miembros de las ONG's en los partidos como un derecho.

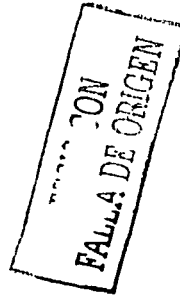
Cada una de estas visiones da lugar también a distintas actitudes de estos organismos en un futuro próximo ante los partidos: los que se inclinan más por la primera opción tenderán a

diferenciarse en todo momento de los institutos políticos, con lo que se puede incurrir en el riesgo de que las ONG's realicen tareas que les corresponden a los partidos; las organizaciones que opten por la segunda vía incurrirán en el riesgo de volver a los organismos no gubernamentales en organismos dependientes de los partidos; y para aquellos que tengan la última opción tendrán que reconocer a su vez que dentro de una organización no solamente sería sano que hubiera militancia partidaria entre los miembros que a título personal así lo decidieran, sino que hasta sería benéfico que existiera diversidad de criterios dentro de las organizaciones.

Finalmente, un último reto para los organismos defensores de derechos humanos, será la vinculación entre ellos. En esta lógica, el desafío de las organizaciones protectoras de derechos humanos será articularse independientemente de su ideología o inclinaciones políticas, y de esta forma encontrar los puntos vinculantes que las unen: que en primer lugar debería ser la defensa de los derechos humanos de los mexicanos por encima de todas las diferencias.

SITUACIÓN CONCRETA DE LOS DERECHOS
HUMANOS EN CUAUTITLÁN, MÉX.

SUMARIO 5.1.- Protección de los Derechos Humanos en el Estado de México: Las Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos; 5.2.- Síntesis Histórica del Municipio; 5.3.- Elementos Sociales que lo Integran; 5.4.- Coordinación Municipal de Derechos Humanos; 5.5.- Estructura de la Sociedad Civil en la Defensa de los Derechos Humanos; 5.6.- Diagnóstico de la Situación de los Derechos Humanos en el Municipio.



5.1.- Protección de los Derechos Humanos en el Estado de México: Las Coordinaciones Municipales de derechos Humanos.- A pesar de que la institución del "Ombudsman Municipal" es una figura que encontramos en 12 países del mundo, en nuestro país, el Estado de México es una de las primeras entidades federativas de nuestro país que cuenta con organismos no jurisdiccionales de protección de los Derechos Humanos. Mediante una reforma a la Ley Orgánica Municipal, en enero de 1995 nacieron estos organismos con la función inicial de proteger, defender, promover y divulgar los derechos fundamentales en los municipios del Estado.

Sin embargo, estos organismos cuentan con un gran defecto desde su nacimiento: a pesar de que en teoría dependen de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, no son totalmente autónomos respecto a las autoridades municipales, debido a que el *Coordinador Municipal* es nombrado por los miembros del Cabildo, además de que no tiene facultades para emitir *recomendaciones*, ya que cuando detecta una violación de derechos humanos dentro del municipio, remite el expediente a dicha Comisión Estatal para que emita una *recomendación*.

Asimismo, una falla estructural que deriva de su nula independencia respecto a las autoridades municipales, la encontramos en la Ley Orgánica Municipal, porque faculta a los ayuntamientos para crear estos organismos en su territorio, así como nombrar al Coordinador.

Por estas razones, diversos municipios del Estado no han creado dicho organismo. No dudamos que la principal razón sea la falta de presupuesto, sin embargo, tampoco podemos hacer a un lado que esta negativa de crearlos obedece a razones de índole política.

De esta forma, encontramos que de los 124 municipios del Estado, quince no cuentan con esta figura. Visto de otra forma, podríamos decir que quince Presidentes municipales decidieron no crear Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos en su municipio, lo cual quiere decir que en sus municipios la ciudadanía se encuentra, aún más, en una clara desventaja ante las autoridades con respecto a los otros 109 municipios restantes.

Los municipios que no cuentan con una Coordinación de derechos humanos son:

1. San José del Rincón
2. Luvianos
3. Melchor Ocampo
4. Nextlalpan
5. San Simón de Guerrero
6. Texcalyacac
7. Xalatlaco
8. Nicolás Romero
9. Apaxco
10. Temascalapa
11. Ixtlahuaca
12. Villa Victoria
13. Huehuetoca
14. Polotitlán
15. Ocuilán.

Cabe aclarar que San Francisco del Rincón y Luvianos son los dos últimos municipios que se han creado, razón que podría ser válida hasta cierto punto para justificar la inexistencia de esta instancia.

Por su parte, Melchor Ocampo, Nextlalpan y Huehuetoca son municipios que tienen vecindad con Cuautitlán, por lo que la falta de esa instancia en su territorio, puede provocar que sus habitantes acudan a la Coordinación de Cuautitlán.

Por todo lo anterior, podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que la defensa de los Derechos Humanos en el Estado de México es deficiente, razón por la que consideramos que en lugar de adoptar un discurso optimista sobre la defensa de los derechos humanos, las autoridades estatales deberían de comprometerse en forma seria para crear mejores condiciones en la promoción de tales derechos.

5.2.- Síntesis Histórica del Municipio.- Diversos trabajos, entre ellos varias tesis profesionales, han analizado la importancia de la protección de los derechos humanos a nivel municipal⁹³. Sin embargo, este tema es abordado de manera general sin concretar su estudio a un determinado municipio. Es decir, se analiza la actuación de los organismos municipales protectores de derechos humanos, principalmente en el Estado de México, pero no se aborda la situación de los derechos humanos en determinado municipio, tal y como se pretende desarrollar en el presente apartado.

El creciente interés de estudiar la participación del municipio en la protección de los derechos humanos no es fortuito. Obedece a la creciente importancia que este nivel de gobierno adquiere cada día. En este capítulo del presente trabajo se realiza un diagnóstico de la situación de los derechos humanos en el municipio de Cuautitlán, México, no desde la esfera de gobierno y de

⁹³ Para abundar más sobre el tema se puede consultar: Quintana Roldán, Carlos F., "*Derecho Municipal*", 2ª Ed., México, Porrúa, 1998; Soriano Rodríguez, Ana María, "*Las Coordinaciones de Derechos Humanos en el Estado de México*", Tesis de Licenciatura, ENEP-Acatlán, UNAM, 1998; Sánchez Carmona, Claudia Liliana, "*Problemática que enfrenta la protección de los Derechos Humanos en el ámbito Municipal en el Estado de México*", Tesis del Licenciatura, ENEP-Acatlán, UNAM, 1999; Parra Sánchez, J. Félix, "*Propuesta para modificar el procedimiento de designación del Coordinador Municipal de los Derechos Humanos en el Estado de México*", Tesis de Licenciatura, ENEP-Acatlán, UNAM, 1999.

las instituciones municipales, (materia que correspondería al derecho administrativo), sino como un ente que engloba tanto a la sociedad en general, al organismo municipal protector de derechos humanos, y a la sociedad organizada del municipio (ONG's).

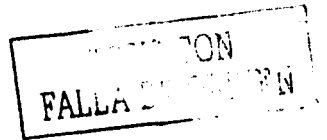
En este sentido, para alcanzar los objetivos de este diagnóstico y para tener un mejor panorama que nos permita comprender mejor la problemática planteada, consideramos necesario abordar en un inicio una síntesis histórica de dicho municipio.

La historia de este municipio la podemos sintetizar en dos etapas. La primera de ellas correspondería a la época antigua, en donde Cuautitlán fue una ciudad con arraigo y que en diversas etapas de nuestra historia aparece ligada a hechos históricos importantes. La segunda, corresponde a la actualidad, en donde encontramos que entre las nuevas generaciones, este nombre ha perdido significado, ya que a partir de 1973, fecha en que este municipio perdió más de la mitad de su territorio, también perdió parte de su identidad, historia e importancia.

La palabra Cuautitlán, es derivada del náhuatl y desde hace siglos ha identificado a esta porción geográfica del territorio del Estado de México. Dicha palabra se compone de las raíces *cuauh*, que viene de *cuauhuil* que significa "árbol", y de *tlán* que significa "lugar". La partícula *tl* es una ligadura fonética. Por tanto en se puede traducir como "lugar donde hay árboles", o quizás "En el bosque". Esta traducción se confirma con el glifo⁹⁴ de Cuautitlán, ya que en los códices se representa con un árbol.⁹⁵



Glifo de Cuautitlan



⁹⁴ El término glifo es de origen griego -glypho-, que significa "yo grabo, esculpo". Partiendo de esta raíz, los griegos sustantivaron la palabra glyphe para referirse a "un grabado. Con esta palabra se denominan todas aquellas manifestaciones gráficas que, a lo largo de la historia, se producen como huellas elaboradas por signos. El glifo se remonta a los orígenes de la cultura; se les ha encontrado en lugares tan variados como Australia, África y América. Las tribus prehispánicas lo cultivaron como expresión de la inspiración de la creatividad plástica y de la vida misma. Estos glifos son una especie de escritura simbólica que nos hablan de una concepción del mundo, su cultura y sus ritos. Se usaron para dar parte de ceremonias, para marcar caminos y hablar gráficamente de su propia historia, y aun cuando hasta el presente los antropólogos no han podido descifrarlos con claridad, nos proporcionan un conocimiento gráfico imaginario y simbólico, pleno de una presencia propia.

⁹⁵ Fragozo Castañares, Alberto, Córdoba Barradas, Luis, "Cuautitlán, Monografía Municipal", Instituto Mexiquense de Cultura, Primera Ed. México, 1999.

El surgimiento de Cuautitlán como municipio en el siglo XIX no es obra de la casualidad ni una coincidencia, sino es el producto de una larga tradición que ubica a esta entidad como una de las más importantes de la zona conurbana de la ciudad de México a través de los años. Podríamos relatar muchos hechos históricos relacionados con Cuautitlán, sin embargo, en la época colonial es cuando comienza a alcanzar su mayor esplendor. En un inicio, el territorio de lo que hoy es Cuautitlán fue concedido a Gil González de Ávila y se le dio el título de cabecera; tenía un Tlahoani y un número de barrios y estancias sujetas y obligadas a pagar tributo y mano de obra.

Más tarde fue concedida a Martín López, quien era carpintero del conquistador Hernán Cortés, y es en esta época cuando Fray Martín de Valencia y cuatro frailes iniciaron la evangelización del lugar, pues aquí residían los nietos de Moctezuma, y una hija del monarca azteca. De esta forma, el municipio fue evangelizado y fue construido el templo de San Buenaventura

Después de la guerra de independencia, el principal hecho histórico representa la constitución formal como municipio, que se dio en la segunda mitad de 1820.

A partir de esa fecha, por la importancia que tenía en la región, fue declarado varias veces como cabecera de distrito. El 6 de agosto de 1824, se estableció un decreto mediante el cual el Estado de México se dividía en ocho distritos, y en el sexto quedaba incluido el de Cuautitlán. En el año de 1890, mediante decreto número 76 del siete de mayo, se le da al distrito de Cuautitlán la terminación "de Romero Rubio", en honor a Manuel Romero Rubio, suegro de Porfirio Díaz. A pesar de que esa modificación no duró mucho tiempo, cabe mencionar que en la actualidad para diferenciar a este municipio del vecino Cuautitlán Izcalli, se le denomina como "de Romero Rubio".

Para principios del siglo XX el municipio adquirió mayor importancia en la región con la llegada del ferrocarril que beneficiaba a este distrito por ser un factor básico en el desarrollo tanto económico como social. Asimismo, durante esta etapa la principal actividad económica era la agricultura. Durante la etapa revolucionaria se carece de datos sobre hechos importantes, salvo la toma de la cabecera del municipio por tropas de Francisco Villa.

Durante la etapa posrevolucionaria, el municipio comenzó a modernizarse y equiparse paulatinamente. Entre los años de 1917 y 1920, los ingresos municipales se componían principalmente de impuestos al comercio. A partir de los años treinta ya se contaba con servicio de electricidad y drenaje. Posteriormente, en los años 50's es cuando verdaderamente el municipio comienza a industrializarse y muchos terrenos agrícolas cedieron lugar a las industrias que se instalaron en este municipio. Gracias a este desarrollo, el municipio fue creciendo y fortaleciendo sus finanzas, sin embargo, también su industrialización provocó que gente de diversas partes del país se asentaran en la población, provocando carencias de servicios, que hasta la fecha, representan el gran reto a futuro.

Aunado a la industrialización, uno de los acontecimientos que cambiaron de manera radical la fisonomía del municipio fue la creación de un nuevo municipio: Cuautitlán Izcalli. Creado mediante decreto número 50, expedido por el Congreso Local el 23 de junio de 1973. Dicho municipio se erigió en territorios pertenecientes a Cuautitlán, Tepetzotlán y Tultitlán, y representa la mayor violación de derechos humanos que se haya realizado a los habitantes de Cuautitlán en la segunda mitad del siglo XX, ya que con esta acción unilateral del Gobierno Estatal y Federal, nuestro municipio en estudio, perdió además de territorio, recursos naturales,

recursos humanos y la posibilidad de poder captar recursos económicos, ya que la gran parte de las industrias que se habían instalado en esta localidad pasaron a formar parte del territorio del nuevo municipio. Según la misma exposición de motivos de la iniciativa de decreto que crea el municipio de Cuautitlán Izcalli, trece industrias de importancia y tres parques industriales en proceso de construcción dejaron de pertenecer a Cuautitlán, México.

En base a este decreto, el objetivo de la creación del nuevo municipio, era regular el asentamiento de nuevos núcleos de población y reducir su expansión. Asimismo, una justificación para evitar críticas a esta mutilación de su territorio, esta contenida en el dictamen del decreto de ley, y señala que: "la afectación sufrida por Cuautitlán.....no vulnera la importancia que estos tienen a su autosuficiencia como municipios"

Sin embargo, la realidad parece habernos alcanzado en poco tiempo, ya que en lugar de aliviar la sobrepoblación en esta región, la expansión demográfica que ha sufrido dicho municipio en los últimos años pone en entredicho la viabilidad del proyecto, asimismo, las consecuencias de la afectación que sufrió Cuautitlán México todavía son padecidas por gran parte de sus habitantes. Un ejemplo claro es el vivido por los residentes del poblado de San Mateo Ixtacalco, ubicado al norte de la cabecera municipal, ya que su territorio fue dividido en dos. Por una parte nos encontramos con que el centro del poblado, esto es la iglesia, escuelas y demás servicios se encuentran en la parte que fue cercenada y pertenece a Cuautitlán Izcalli, y en la porción de territorio que corresponde a Cuautitlán México, se encuentra ubicado el panteón municipal, representando la parte con menos servicios de dicho poblado. Esta situación por momentos ha provocado tensiones y problemas entre los propios vecinos de esta población, dividiendo familias y provocando la desintegración del tejido social que por muchos años constituyó la riqueza cultural e histórica del municipio.

5.3.- Elementos sociales que lo integran.- Sin duda alguna el medio social que integra algún lugar influye en la protección de los derechos humanos de sus habitantes, por lo que es imprescindible conocer los medios que lo integran, ya sea físicos, económicos y el que consideramos más importante es el medio social.

Cuautitlán se encuentra ubicado del norte del Valle de México, región que es considerada la más poblada de la República Mexicana. Su superficie es de 37.3 km² y el uso de suelo es predominantemente urbano. Esta cifra contrasta notoriamente con la extensión territorial que este municipio tenía a principios de 1906, la cual era de 220 km².⁹⁶

Su ubicación geográfica provoca que Cuautitlán comparta los problemas sociales de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, que comprende las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal, 57 municipios del Estado de México y los municipios del Estado de Hidalgo.

Según la regionalización económica del Estado de México, este municipio se localiza en la región II Zumpango, subregión II-1, municipio número 24. Limita al norte con los municipios de Teoloyucan, Nextlalpan y Zumpango; al oriente con Melchor Ocampo y Tultepec; al sur con Tultitlán y al poniente con Cuautitlán Izcalli y Tepotzotlán.

La división política del municipio se identifica por tres comunidades importantes: la cabecera municipal denominada Cuautitlán, México (al sur), el pueblo de Santa María Huecatitla (al

⁹⁶ H. Ayuntamiento de Cuautitlán, Méx. "Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003", p. 3

norte); y el pueblo de San Mateo Ixtacalco (al centro). De ahí continúan colonias, barrios, ejidos y fraccionamientos, que se clasifican como sigue:

División Política de Cuautitlán			
Barrios	Colonias	Fraccionamientos	Ejidos
Santa Ana Tlaltepan.	La Palma	San Juan	Coacalco
San José	Loma Bonita	Los Morales (tres secciones)	San Mateo Ixtacalco
Tequesquinahua	El Partidor	Paseos de Santa María	El Machero
Santa María Tlayacac	Lázaro Cárdenas	El Paraiso	El Sabino
Puente Jabonero	Nueva Española	San Blas	La Capilla
El Nopalito Santa María	Venecia	Cebadales (dos secciones)	El Tejocote
El Huerto	Guadalupe	Villas de Cuautitlán	Tlascalupas
Tecoac Monales	Romita	Tizoc	Santa María Grande
El Carmen	Dos Ríos (dos secciones)	Cristal	Santa María Chico
Cerrito	El Infierno	Los Olivos	La Chinampa
Tlatelco	La Victoria	Los Mayorzgos	La Laguna
Huayapango o	San José Puente Grande	La Estancia	La Trinidad
Huapango	Necapa	Villa Jardín	El Prieto
		San Antonio	San Roque
		Misiones	San Esteban y Santiago
		Juan Diego	Santa Bárbara
		Santa Elena	Fracción El Llano
		Rancho San Blas	San Lorenzo Tenco
		Paseos de Cuautitlán	Fracción Santa Cruz
		San Francisco	San José Puente Grande
		Cascantilla	Teoloyucan
			Melchor Ocampo
			Fracciones La Laguna
			San Quirino
			Paraje El Colorado
			Villa María
			El Tejado
			Campo Abierto
			Tultitlán

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003.

De la lectura de este cuadro, resulta obvio que la mayor parte del uso de suelo está destinado a la vivienda, por lo que se puede afirmar que se trata de un municipio urbano. Las características de un municipio de este tipo nos la da el Centro Nacional de Desarrollo Municipal, y son las siguientes:

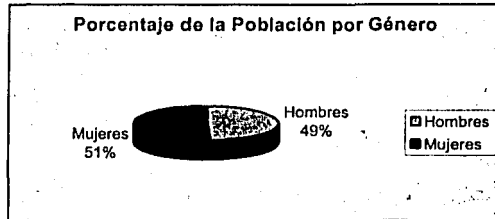
*"Se caracteriza por integrar en su territorio una fuerte actividad económica depositada en las empresas altamente desarrolladas, así como en las pequeñas y medianas industrias que estimulan el desarrollo, el intercambio comercial y el crecimiento de las industrias proveedoras de servicios. En estos municipios se concentra un importante cúmulo poblacional y demográfico, por lo que las necesidades y demandas de la población son mayores y más complejas que en otros municipios. Por lo tanto, la infraestructura desarrollada en éstos es bastante amplia"*⁹⁷

⁹⁷ Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, "El Municipio Mexicano", Primera Ed. México, 2001, pág. 66.

La exponencial del crecimiento en Cuautitlán México ha diferido en los últimos años. A partir de 1950 comenzó una expansión inusitada de la población en el municipio. De esta forma, en dicho año se contaba con 13 mil 622 habitantes, y para 1970 la población alcanzaba los 41 mil 156 habitantes.

A partir de la década de los setentas, la población de Cuautitlán sufrió una caída en su población, producto de la pérdida de territorio a la que hacíamos alusión líneas arriba.

En el año 2000, de acuerdo a la proyección de población total del Estado de México por municipio, había 63 mil 407 habitantes, sin embargo, según el censo del año 2000 realizado por el INEGI, señala que Cuautitlán tiene 75 mil 831 habitantes, de los cuales 49.13% son hombres y 50.87% mujeres. Para el año 2006 se estima que su población total será de 93 mil 539 habitantes.



Por ser un centro poblacional muy cercano a la capital del país además de contar con fuentes de trabajo instaladas en su territorio, Cuautitlán se ha convertido en un receptor de gente que procede de distintas partes del país, que buscan mejores condiciones de vida. En los últimos años este fenómeno se ha acrecentado, por lo que esta emigración ha pasado a enriquecer la cultura y el comercio de la región, al mismo tiempo que ha contribuido a desarrollar problemas sociales como la delincuencia y la deficiencia de los servicios públicos. Cabe destacar que a pesar de que existen núcleos indígenas en el territorio, estos no son nativos de esta zona, y han migrado al centro del país para encontrar mejores condiciones económicas.

Población de cinco años y más que hablan lengua indígena

Lengua	1970	1980	1990	1995
Mazahua	15	234	68	101
Náhuatl	24	38	67	94
Mixteco	3	18	16	8
Olomi	48	121	93	99
Zapoteco	7	22	31	28
Otras	17	103	103	70

Fuente: Monografía Municipal de Cuautitlán, Méx.

Por regla general el entorno social de un determinado lugar se conoce a partir de las carencias de los servicios sociales más importantes, como son la salud, educación y seguridad pública.



En cuanto al primero de los rubros, podemos señalar que en Cuautitlán México, a diferencia de otros años, la capacidad de atención ha sido mejorada, ya que en el año de 1992, según datos del Atlas del Estado de México, se contaba con un médico por cada 12 mil habitantes. Hoy en día, esta situación ha cambiado como se muestra en el siguiente cuadro:

Equipamiento de Centros de Salud						
Tipo de Unidad Médica	Número	Camas	Quirófanos	Médicos	Consultorios	Ambulancias
Clinicas Particulares	13	68	10	63	-	-
Módulo odontopedriático (ISEM)	1	-	-	-	8	-
Unidades Médicas (ISEM, IMSS, ISSSTE)	3	-	-	-	33	-
Hospital General de Zona	1	152	3	58	-	3
Clinica de la Cruz Roja	1	9	3	-	-	-

Fuente: Monografía Municipal de Cuautitlán, Méx.

En términos generales, la marginación es considerada como un fenómeno estructural que puede generar la propia inercia del desarrollo económico. En México, los efectos sociales de la crisis de los 80's, convirtieron a la marginación social en uno de los principales problemas de la nación. En el mes de diciembre de 1998, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), con base en el Censo de Población y Vivienda, 1995, realizado por el INEGI, construyeron una medida que permitió identificar las zonas del país con mayores rezagos. El grado de marginación se determinó con base en nueve indicadores que se miden con el porcentaje de: Población analfabeta de 15 años y más; población sin primaria completa de 15 años y más; ocupantes de viviendas particulares sin agua entubada; ocupantes de viviendas particulares sin drenaje; ocupantes de viviendas particulares sin energía eléctrica; ocupantes de viviendas particulares con piso de tierra; viviendas con hacinamiento; población que reside en localidades con menos de 5 mil habitantes; población ocupada que gana hasta dos salarios mínimos.⁹⁸

De la aplicación de estos indicadores se obtienen cinco niveles de marginación: muy baja, baja, media, alta y muy alta, esta última la determinan los porcentajes más altos de dichos indicadores.

Con base en estos parámetros, Cuautitlán tiene el -1.32 de índice de marginalidad, por lo que ocupa el lugar número 121 del Estado, es decir, que tiene un mejor nivel de vida que los 120 anteriores. Su tasa de desempleo es de 1.54%; 0.38% de las viviendas no cuenta con los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado. Asimismo, dentro del municipio encontramos únicamente cuatro comunidades con grado de marginación media.

⁹⁸ Orozco Deza, Miguel Angel, "El Municipio Mexicano en el Tercer Milenio", Secretaría de Gobernación, Primera Ed., México, 2000.

<i>Comunidades con grado de marginación</i>		
<i>Comunidad</i>	<i>Grado de marginación</i>	<i>Índice de marginación</i>
Colonia Venecia	Media	-0.6241
El Fresno	Media	-0.2526
El Paraíso	Media	-0.7158
Xaltipa	Media	-0.7449
Cuautilán Cabecera	Muy Baja	-1.6037

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003

Como en la mayor parte de la zona metropolitana de la Ciudad de México, la oferta educativa es cada día más insuficiente, sin embargo, en los últimos años se ha tenido un avance en la creación de nuevos centros educativos, principalmente en el grado de primaria y educación media. No obstante, el gran rezago se concentra principalmente en materia de educación superior, ya que la oferta educativa es escasa y deficiente, por lo que gran parte de los futuros profesionistas del municipio tiene que dirigirse a la Ciudad de México, principalmente para concluir sus estudios profesionales.

<i>Oferta educativa en el municipio</i>			
<i>Nivel</i>	<i>Planteles Oficiales</i>	<i>Planteles Particulares</i>	<i>Alumnos</i>
Jardín de Niños	7	13	1549
Primaria	16	9	8460
Secundaria	10	2	3700
Preparatoria	1	1	1400
Universidad	-	1	200

Fuente: Monografía Municipal de Cuautilán, Méx.

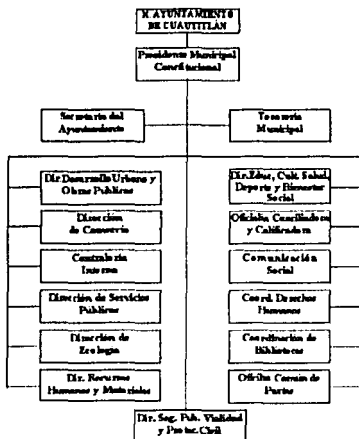
En el rubro de procuración de justicia, se cuenta con un Centro de Justicia, en el que funge un Ministerio Público, área de averiguaciones previas y Policía Judicial. Asimismo, se encuentra asentado un Centro de Readaptación Social, con una superficie de 1773 m². Este centro se encuentra ubicado a un costado de la zona norte del palacio municipal, por lo que se puede dilucidar que el lugar donde se encuentra asentado no es el más idóneo, ya que en caso de una emergencia como un motín puede ser contraproducente que este en pleno corazón de la cabecera municipal. Asimismo, sin lugar a dudas para la cantidad de reos que alberga, el espacio es insuficiente, provocando situaciones de hacinamiento y tratos denigrantes.

En materia de seguridad pública, de acuerdo con datos oficiales del ayuntamiento, la delincuencia aumentó en los últimos meses hasta en un 33.9%, siendo el rubro de mayor incidencia el robo a casa habitación y comercios; el robo de vehículos aumentó en un 79% y el asalto en vía pública tuvo un incremento del 28%. Destaca que los homicidios y violaciones tienen un menor grado de incidencia. Sin embargo, estos índices se ven agravados por la falta de elementos policíacos, aunado a que el personal existente carece de equipamiento y de entrenamiento, por lo que estas carencias, así como la falta de entrenamiento y preparación en

materia de derechos humanos, pudieran representar una seria amenaza a la preservación de los derechos fundamentales de los habitantes de este municipio.

Como muestra de esta tendencia, el propio gobierno municipal reconoce que dentro de la Contraloría Municipal han aumentado las quejas en contra de elementos de seguridad pública, lo que ha propiciado que surja una sensación de desconfianza en los habitantes de Cuautitlán, los cuales muestran temor hacia los elementos de seguridad pública, provocando que se generen mecanismos de "autodefensa", inclusive hacia los mismos elementos policiacos, repercutiendo de manera importante en la actividad económica y social del municipio.

Respecto a la organización política, podemos concluir que al igual que la mayoría de los municipios del país, cuenta con una autoridad municipal que es elegida mediante el sufragio directo cada tres años, asimismo, a este municipio le corresponde el VIII distrito electoral federal y el XIX en materia local. La administración municipal esta integrada de la siguiente forma:



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

- ✓ Presidente Municipal.- Su función es ejecutiva, es decir, llevar a cabo lo acuerdos del ayuntamiento e informar de su cumplimiento. Representa jurídicamente al municipio, contrata y concreta en representación del ayuntamiento la realización de obras y la prestación de servicios públicos.
- ✓ Secretaría del Ayuntamiento.- Auxilia al Presidente para el despacho, estudio y planeación de los asuntos de la administración municipal.
- ✓ Contraloría Municipal.- Es la instancia que apoya en las tareas de planeación, programación, organización y coordinación del control y evolución municipal.
- ✓ Tesorería.- Es el órgano encargado de la recaudación de los ingresos municipales y responsables de realizar las erogaciones del municipio.

- ✓ Dirección de Administración.- Su función es administrar los recursos humanos y materiales para el mejor desarrollo de la estructura municipal.
- ✓ Dirección de obras públicas y desarrollo urbano. Órgano que tiene a su cargo la prestación, explotación, administración y conservación de los servicios públicos municipales: agua potable, alcantarillado, saneamiento y aguas residuales; alumbrado público; limpia y disposición de desechos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques, etc.
- ✓ Oficialía conciliadora calificadora. Concilia a los vecinos en diferencias que no constituyan delito y califica las faltas al Bando Municipal
- ✓ Seguridad pública. Área que se encarga de vigilar, auxiliar y mantener el orden en el territorio municipal.
- ✓ Dirección de gobernación. Se encarga de mantener en buenos términos la relación de las autoridades municipales y la ciudadanía, así como las relaciones políticas y el otorgamiento de licencias que no correspondan al área de obras públicas.
- ✓ Desarrollo Integral de la Familia. Se encarga de atender las necesidades de la población relacionadas con la familia, la mujer y principalmente el niño de bajos recursos económicos. Es el órgano encargado de atender y gestionar las demandas de asistencia social que se presentan en el municipio.

Asimismo, el ayuntamiento está integrado por diez regidores de las distintas fuerzas políticas más representativas del municipio. Este cuerpo, representa el número mayor de integrantes de la administración municipal, su función básica es formar parte del cuerpo colegiado deliberante o cabildo, teniendo voz y voto en la toma de decisiones propias del municipio.

Finalmente, respecto al marco jurídico que rige a Cuautitlán, podemos decir que se encuentra inmerso en un conjunto de disposiciones jurídicas contenidas en ordenamientos de todos los niveles. Por lo tanto puede afirmarse que tanto la actividad pública como la administración municipal están integradas en una estructura jurídica piramidal, que tiene su origen y fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De esta forma tenemos que considerando como orden de partida el marco constitucional, el marco jurídico del municipio de Cuautitlán se integra de la siguiente forma:

- ✓ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- ✓ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
- ✓ Ley Orgánica Municipal del Estado de México
- ✓ Bando Municipal de Policía y de Buen Gobierno de Cuautitlán, México
- ✓ Reglamento del Centro Antirrábico Veterinario
- ✓ Reglamento de Justicia Administrativa
- ✓ Reglamento de Parques y Jardines
- ✓ Reglamento del Servicio Público de Panteones
- ✓ Reglamento de Construcciones
- ✓ Reglamento de Mercados Públicos
- ✓ Reglamento de Seguridad Pública
- ✓ Reglamento de Archivo Histórico
- ✓ Reglamento de Protección al Medio Ambiente y Ecología

Las normas constitutivas del marco jurídico de Cuautitlán, antes esquematizadas, reconocen su personalidad jurídica, entendida esta como la capacidad para resolver los problemas económicos, sociales y culturales que afectan a la comunidad, así como la facultad reglamentaria del ayuntamiento.

5.4.- Coordinación Municipal de Derechos Humanos.- Desde la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se comenzaron a gestar en nuestro país una serie de reformas legales tendientes a crear organismos protectores de derechos humanos en gran parte de los Estados de la República. Estas "comisiones locales", incluyendo la del Estado de México, no se apartan del esquema propuesto por la Comisión Nacional, es decir, cuentan con un presidente, un órgano colegiado que se denomina Consejo, una Secretaría Ejecutiva y los funcionarios encargados de realizar la investigación y recomendación. En cuanto a la designación del Presidente, como anteriormente se ha visto, todas las legislaciones sin excepción prevén la participación del Ejecutivo y de las legislaturas locales.

No pasa inadvertido que tras la creación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México en el año de 1992, se viera la necesidad de crear instancias semejantes en cada municipio, dada la importancia que cada día adquiere esta institución y su creciente responsabilidad de ordenar la vida en la comunidad local con independencia de los poderes federales y estatales.

Es así como en el año de 1995, por medio de una adición a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, publicada en la Gaceta oficial el 6 de enero de ese año, se estableciera la creación de las Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos. En dicho proyecto se apuntó la atribución de los municipios de crear en el ámbito de sus competencias una Coordinación Municipal de Derechos Humanos, otorgándole al Presidente Municipal la facultad de proponer al Ayuntamiento el nombramiento del titular de la citada coordinación, a quien se le otorgarían atribuciones y obligaciones para coordinarse con el organismo estatal de derechos humanos. Sin embargo, en la práctica su función se limita a recibir quejas de la población municipal y remitirlas a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, con excepción de las quejas de carácter estrictamente administrativo, en las que se tiene que solicitar la autorización del organismo local para conciliar diferencias entre los quejosos y la autoridad o servidor público municipal, y con ello resolver en forma expedita el problema planteado.

A pesar de tener la facultad de crear las Coordinaciones de derechos humanos, no en todos los municipios del Estado de México se ha integrado esta oficina, ya que municipios aledaños a Cuautillán, como Melchor Ocampo, Coyotepec, Tultepec y Huehuetoca carecen de dicha Coordinación, por lo que las personas que necesitan este servicio tienen que trasladarse a los lugares donde sí existe.

En este punto, cabe mencionar que el primer antecedente de una coordinación de protección de derechos humanos a nivel municipal se dio en 1983, en la ciudad de Colima. El ayuntamiento de la capital de esa entidad estableció la figura del Procurador de los Vecinos, oficina que recibía e investigaba las inconformidades de la población contra los excesos de la administración municipal. Sin embargo, la Ley Orgánica Municipal de dicho Estado que regulaba esta instancia fue abrogada en dos ocasiones, la primera en 1995 y la segunda en marzo del 2001, en ambas leyes ya no figuró esta instancia.

Por otra parte, en Querétaro, en la capital del Estado se creó la Defensoría de los Derechos de los Vecinos, en 1988, organismo creado por el mismo ayuntamiento. Esta oficina encuentra su sustento jurídico únicamente en su Reglamento, ya que ni en la Constitución Local ni en su Ley Orgánica hacen referencia respecto a la facultad de los municipios de crear esa figura, por lo

que sus recomendaciones podrían carecer de fuerza porque podría presumirse que es un organismo "inconstitucional"

Un caso similar ocurrió en el Estado de Oaxaca, en donde el 18 de enero del 2000, en el municipio de Huajapan de León, en sesión de Cabildo se aprobó el Reglamento Interno por el que se creó la Comisión Municipal de Derechos Humanos de Huajapan de León, la cual funcionaba sin mediar ningún acuerdo de Cabildo desde el 4 de marzo de 1996, por lo que la Procuraduría del Estado promovió ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la controversia constitucional número 14/2000. En febrero del año pasado la Corte declaró inconstitucional dicho Reglamento, en virtud de que el mismo no contaba con sustento jurídico. Además, la Corte consideró que sólo el Congreso de la Unión, las Legislaturas estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal pueden crear organismos de protección y defensa de los derechos humanos y en el caso de dicho municipio, pasó por alto la aprobación del Congreso Local para crear un organismo público.⁹⁹

Esta resolución establece que sólo pueden crear organismos protectores de derechos humanos los órganos que la propia Constitución faculta. En nuestra entidad, este requisito se cumplió mediante reforma a la Constitución local y de la Ley Orgánica Municipal.

Hasta el momento de hacer esta investigación, el que esto escribe ignoraba que el Estado de México fuera uno de los pocos Estados de la República en donde se ha cumplido con este procedimiento, por lo que no estaría de más realizar los esfuerzos para resaltar este hecho, ya que a pesar de las limitaciones impuestas a estos organismos municipales, sin duda contribuyen a la protección de los derechos fundamentales en esta entidad. Por lo que vale la pena transcribir lo que señala la Ley Orgánica Municipal en su Capítulo Décimo:

Art. 147 A.- En cada Municipio, el Ayuntamiento respectivo designará por voto de las terceras partes de sus integrantes, a propuesta del Presidente Municipal, un Coordinador Municipal de Derechos Humanos, quién se apoyará en el personal necesario para atender la Coordinación Municipal de Derechos Humanos.

Art. 147 B.- El Coordinador Municipal deberá reunir los siguientes requisitos:

I.- Ser originario del Municipio de que se trate o vecino de él, con residencia efectiva en su territorio no menor de tres años.

II.- Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos y de reconocida honorabilidad en su municipio, y;

III.- No desempeñar ningún empleo o cargo público al momento de asumir sus funciones en la coordinación.

Durante el tiempo de su encargo, el coordinador no podrá desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Art. 147 C.- Son atribuciones del Coordinador Municipal de Derechos Humanos:

I.- Recibir las quejas de la población y remitirlas a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, por conducto de sus Visitadurías, conforme al reglamento interno de ese Organismo;

⁹⁹ Ibarra Romo, Mauricio I., "El Ombudsman Municipal en México y en el Mundo", CNDH, Primera Ed., México, 2002.

II.- Informar a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, acerca de presumibles violaciones a los derechos por actos u omisiones de naturaleza administrativa de cualquier autoridad o servidor público que resida en el municipio de su adscripción.

III.- Conciliar con la anuencia de la Comisión las quejas que por su naturaleza estrictamente administrativa lo permitan.

IV.- Llevar el seguimiento de las recomendaciones que el organismo estatal dirija a las autoridades o servidores públicos del municipio.

V.- Vigilar que se elaboren y rindan oportunamente los informes de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México solicite a la autoridad municipal los cuales deben contener la firma del servidor público respectivo.

VI.- Promover el respeto de los derechos humanos por parte de los servidores públicos del Ayuntamiento por medio de cursos de capacitación y actualización.

VII.- Fortalecer la práctica de los derechos humanos con la participación de los organismos no gubernamentales del municipio.

VIII.- Asesorar a las personas, en especial a los menores, personas de la tercera edad, indígenas, discapacitados detenidos o arrestados por autoridades municipales, por la comisión de faltas administrativas a fin de que sean respetados sus derechos humanos.

IX.- Impulsar la protección de los derechos humanos, promoviendo según las circunstancias del municipio las disposiciones legales aplicables;

X.- Proponer acuerdos y circulares que orienten a los servidores públicos del Ayuntamiento para que durante el desempeño de sus funciones actúen con pleno respeto a los derechos humanos;

XI.- Organizar actividades para la población a efecto de promover el fortalecimiento de la cultura de los derechos humanos.

Art. 147 D.- El Coordinador Municipal de Derechos Humanos, rendirá un informe semestral de actividades al Ayuntamiento reunido en sesión solemne de cabildo, debiendo remitir copia del mismo al Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

De la lectura del citado ordenamiento, destacan dos características de las Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos. La primera de ellas es la que se refiere a la principal atribución del Coordinador, que es recibir las quejas sobre presuntas violaciones de derechos humanos y remitirlas a la Comisión Estatal. Al respecto, cabe destacar que se ha criticado mucho la labor de estos organismos, ya que en muchas ocasiones se les considera como oficina de "recepción de quejas", por no tener la facultad de llevar a cabo una investigación. Esta atribución no fue conferida por dos razones:

Primero. Si las oficinas de derechos humanos en los municipios tuvieran la facultad de investigar y resolver presuntos hechos violatorios de derechos humanos, la Coordinación Estatal de Derechos Humanos no tendría razón de ser, ya que las quejas se resolverían en el mismo municipio. En contraparte, si no existieran las Coordinaciones Municipales, la gente tendría que trasladarse hasta otros municipios más lejanos donde existirían delegaciones o hasta la ciudad de Toluca.

- Segundo. Estamos seguros que otra buena razón por la que no les fue concedida esta facultad, es porque al ser el Coordinador propuesto por el Presidente Municipal, en muchas ocasiones puede estar comprometido con dicha administración, por lo que evitaría a toda costa resolver las quejas en contra de los funcionarios del ayuntamiento. Así de esta forma, la Coordinación Estatal, como un órgano independiente del Municipio, resuelve de manera imparcial la presunta violación de derechos humanos de algún miembro de la administración municipal.

La segunda característica que destaca en el citado ordenamiento, es aquella que le confieren diversas atribuciones para impulsar acciones que fomenten la cultura de los derechos humanos y su protección. Quizá esta facultad es la más importante, ya que a través de la educación de los derechos humanos en los municipios, se logrará crear conciencia desde la célula más cercana a la población: el municipio.

No obstante, consideramos que este es un tema que debe de tratarse más a fondo y por no ser el principal objetivo de este trabajo, dejamos a un lado estas disertaciones para entrar en la materia que nos ocupa.¹⁰⁰

La Coordinación de Derechos Humanos de Cuautitlán, México es aprobada por acuerdo de Cabildo el primero de enero de 1997. A la fecha de elaborar el presente trabajo, apenas tiene dos administraciones funcionando, Los Coordinadores que han estado al frente de este organismo desde la fecha de su creación son: C. Constantino García San Vicente, Dr. Francisco Fernández Clamont y el C. Efraín Sánchez Contreras.

A pesar de que esta Coordinación lleva funcionando seis años, hasta hace poco tiempo, las funciones de esta oficina eran desconocidas entre gran parte de la población de Cuautitlán.

En el Título Decimotercero del Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno de Cuautitlán, México, aparece una breve descripción de las funciones de este órgano en el municipio, por lo que a continuación transcribimos los dos únicos artículos que hacen alusión a dicha Coordinación:

Art. 162.- Con fundamento en el artículo 147, apartado "A" de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, se crea por parte del H. Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal, una Coordinación de Derechos Humanos, siendo un órgano coadyuvante de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

Art. 163.- La Coordinación Municipal de Derechos Humanos, tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos de los vecinos de Cuautitlán, previstos por el orden jurídico mexicano, quien además tiene autonomía e independencia en de sus actuaciones y demás atribuciones que le confiere el artículo 147 Apartado "C" de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

De la lectura de este ordenamiento, destaca que la administración municipal considera a la Coordinación Municipal como "un órgano coadyuvante de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México", por lo que denota que su autonomía respecto del ayuntamiento es respetada.

¹⁰⁰ Si se desea abundar más sobre las funciones y limitaciones de las Coordinaciones Municipales en el Edomex., se puede consultar la tesis "Propuesta para modificar el Procedimiento de Designación del Coordinador Municipal de Derechos Humanos en el Estado de México", Parra Sánchez, Félix, ENEP-Acatlán, UNAM, 1999.

Asimismo, resalta que su principal labor es la de: "proteger, promover, estudiar y divulgar" los Derechos Humanos, por lo que cuenta con las principales funciones que se le confieren a la CNDH, excepto la de investigar.

El objetivo de esta Coordinación Municipal, según lo establecido en el Plan de Desarrollo Municipal¹⁰¹ 2000-2003, es fortalecer la cultura de los derechos humanos en el municipio y realizar las acciones encaminadas a la difusión de la Coordinación.

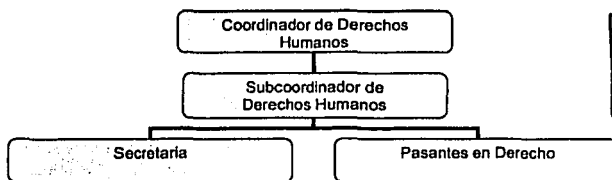
Dicho documento señala que la meta al término de la administración 2000-2003, será que la población de este municipio conozca la existencia de la Coordinación Municipal de Derechos Humanos, así como las funciones que realiza. En este sentido, precisa que se debe de resaltar la autonomía que debe de tener hacia todos los servidores públicos del municipio para su mejor desempeño.

Además, una de las principales metas que asume esta oficina, es que al término de su gestión, disminuya el número de recomendaciones por parte de la Comisión Estatal de Derechos Humanos a miembros de la administración municipal.

Para alcanzar estas metas, desde el inicio del trienio 2000-2003, la Coordinación Municipal se propuso realizar actividades culturales en donde se difundiera la filosofía de los derechos humanos, así como instaurar un premio anual por parte de la administración municipal a personas o grupos que por su labor en la defensa de los derechos humanos, merezcan recibirla. En este rubro destaca la visita a este municipio de la Premio Nóbel de la Paz 1992, Sra. Rigoberta Menchú Tum, quien dictó la Conferencia Magistral "Los Derechos de los Pueblos Indígenas", el 17 de julio del 2001.

Cabe destacar que a pesar de que en el Plan de Desarrollo Municipal se le da importancia a la protección de los derechos humanos, esta intención no ha contado con el apoyo total de las autoridades municipales, ya que cuando inició la administración 2000-2003, esta oficina sólo contaba con el Coordinador Municipal y una Secretaría.

Actualmente el organigrama de la Coordinación Municipal se encuentra de la siguiente manera:



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

¹⁰¹ No hay que olvidar que el Plan de Desarrollo Municipal o el Plan Municipal de Desarrollo, como también se le denomina, es el documento que contiene las necesidades, orientaciones y prioridades municipales, así como los programas encaminados a su satisfacción, por lo que debe de ser congruente con el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Estatal de Desarrollo.

Como se puede apreciar, la Coordinación Municipal de Cuautitlán es una oficina pequeña, carente de personal suficiente para llevar a cabo sus funciones. Por ejemplo, si comparamos el personal adscrito en la Coordinación de este municipio, con el que labora en la Coordinación del vecino municipio de Tultitlán, vemos que existen grandes diferencias, ya que esa oficina cuenta con un Coordinador Municipal; Jefe de Departamento de Atención Ciudadana; Jefe de Unidad de Apoyo Jurídico; Jefe de Unidad de Capacitación, Difusión y Enlace con la CDHEM; Jefe de Unidad de Atención Ciudadana; Jefe de Unidad Zona Oriente; Asistencia Ejecutiva; Auxiliar Administrativo; Auxiliar de Apoyo Jurídico; Auxiliar de Atención Ciudadana, Auxiliar de Capacitación y Difusión; y Secretaria.

Se puede apreciar que existen grandes diferencias entre estas dos Coordinaciones Municipales, a pesar de ser municipios vecinos. Sin embargo, creemos que a pesar de que no se trata de crear estructuras burocráticas cargadas en donde se dupliquen funciones, no estaría de más dotar a la Coordinación de Cuautitlán con el personal suficiente y capacitado para atender las necesidades de la población que se acerca a esa oficina en busca de ayuda.

Asimismo, una carencia más de la Coordinación de Cuautitlán México con respecto a otras Coordinaciones municipales, es respecto a los recursos tecnológicos, ya que al visitar sus instalaciones, se puede apreciar que carecen de equipo de cómputo, (que sin lugar a dudas representa una herramienta muy necesaria en cualquier labor de oficina).

Continuando con las carencias tecnológicas, podemos señalar que el Internet es una herramienta de información eficaz al alcance de la mano en cualquier momento sin importar horarios, por lo que es una lástima que no exista una dirección electrónica en donde se establezcan las funciones y facultades de la Coordinación Municipal de Derechos Humanos de Cuautitlán, México. Vemos con tristeza como en otros municipios del Estado de México en donde se cuenta con una coordinación de Derechos Humanos, se cuenta con esta valiosa herramienta de información. No obstante a pesar de que no todas las personas pueden tener acceso a ella por falta de recursos o desconocimiento, su uso entre las generaciones más jóvenes es generalizado, por lo que resulta importante que este segmento de la población conozca las funciones de dicha Coordinación a través del Internet, o inclusive, se podría crear un programa a través del cual las quejas se podrían realizar a través de esta herramienta.

Como mencionamos líneas arriba, la Ley Orgánica Municipal señala que el Coordinador Municipal de Derechos Humanos debe de presentar un informe de labores cada seis meses, en atención a este precepto, hasta el momento de realizar el presente trabajo, se han presentado tres informes de labores en Sesión solemne de Cabildo. Sin duda estos documentos representan una fuente invaluable de información que a simple vista puede ser vista como simples números, pero al adentrarse en su estudio pueden ser determinantes para evaluar la situación de los derechos humanos en este municipio.

Desde el mes de agosto del año 2000 hasta el mes de septiembre del 2002, fecha en que se presentó el último informe de labores, la Coordinación Municipal de Derechos Humanos recibió 72 denuncias sobre presuntas violaciones de derechos humanos.

Asimismo, la Coordinación municipal señala en sus informes que para coadyuvar a la protección de las personas con discapacidades presentó diversas iniciativas a las siguientes dependencias:

- ✓ A la Dirección de Desarrollo Urbano recomendó ampliar la colocación de rampas en banquetas de todo el municipio para que el traslado de estas personas dentro de Cuautitlán sea más fácil.
- ✓ A la Dirección de Desarrollo Económico recomendó regular la colocación de anuncios publicitarios de comercios que son colocados en las banquetas, ya que dificulta el tránsito de estas personas.
- ✓ A la Dirección de Seguridad Pública recomendó velar por el cumplimiento del reglamento de tránsito, para que los vehículos automotores no sean estacionados en las banquetas, ya que provocan accidentes a los transeúntes.

A pesar de las carencias materiales y humanas que presenta, los esfuerzos que la Coordinación Municipal está realizando para promover el respeto de los derechos humanos son importantes, y a pesar de que aún falta mucho por hacer, consideramos que su labor se vería más beneficiada si recibiera la importancia que merece por parte de las demás autoridades municipales. Asimismo, la promoción de las acciones que realiza esta Coordinación, así como de sus atribuciones, sería de vital importancia para reconocer las capacidades y experiencias realizadas por dicha Coordinación.

En este sentido, resulta de gran importancia que el Municipio actúe en su ámbito de competencia atendiendo en varios aspectos en torno a la Defensa de los Derechos Humanos, como son:

1. Estableciendo medios de defensa que puedan ser usados por los habitantes de Cuautitlán, frente a los actos de la administración del Ayuntamiento que les vulneren sus derechos;
2. Promoviendo entre los servidores públicos del Ayuntamiento la capacitación sobre el respeto a los Derechos Humanos y entre los habitantes sobre los medios para su defensa;
3. Creando instrumentos y organismos especialmente destinados a la Defensa de Derechos Humanos, o si estos ya existiesen, fortalecerlos.¹⁰²

Cómo se podrá apreciar, con acciones sencillas se puede lograr crear toda una cultura de la protección de los Derechos Humanos en el Municipio, indudablemente, a estas acciones se pueden sumar más. No obstante, la creación de la Coordinación Municipal de Derechos Humanos significa un gran avance, pero no es más que el primer paso para garantizar el verdadero respeto de los Derechos Humanos de los habitantes de Cuautitlán, Méx.

5.5.- Estructura de la Sociedad Civil en la Defensa de los Derechos Humanos.- No nos cansaremos de repetir que un gobierno municipal que asume sus responsabilidades, se convierte en una instancia eficaz para impulsar la participación ciudadana. El Municipio como primer nivel de gobierno y gestor de los satisfactores públicos es el vínculo oficial entre los gobiernos estatal y federal. Este nivel de acercamiento le permite penetrar en la mecánica de todos los grupos que conforman a su sociedad, con el objeto de conocer y atender sus necesidades básicas.

La Constitución Local del Estado Libre y Soberano de México, otorga a las organizaciones civiles el derecho de participar en la planeación de las actividades sociales de los municipios, como se puede observar a continuación:

¹⁰² Ver: Quintana Roldán, Carlos Francisco. "*Derechos Municipal*", Cap. VIII, Ed. Porrúa, México, 1995.

Artículo 15.- Las organizaciones civiles podrán participar en la realización de actividades sociales, cívicas, económicas y culturales relacionadas con el desarrollo armónico y ordenado de las distintas comunidades.

Asimismo, podrán coadyuvar en la identificación y precisión de las demandas y aspiraciones de la sociedad para dar contenido al Plan de Desarrollo del Estado, a los planes municipales y a los programas respectivos, propiciando y facilitando la participación de los habitantes en la realización de las obras y servicios públicos.

La ley determinará las formas de participación de estas organizaciones, y la designación de controladores sociales para vigilar el cumplimiento de las actividades señaladas en el párrafo anterior.

Otro ordenamiento que a nivel estatal regula la participación de las organizaciones civiles dentro de los municipios, es la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, por lo basto de los artículos que tratan este tema, transcribiremos los más importantes:

Artículo 72.- Para la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales en las diversas materias, los ayuntamientos podrán auxiliarse de consejos de participación ciudadana municipal.

Artículo 74.- Los consejos de participación ciudadana, como órganos de comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades, tendrán las siguientes atribuciones:

- I.- Promover la participación ciudadana en la realización de los programas municipales;
- II.- Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados;
- III.- Proponer al Ayuntamiento las acciones tendientes a integrar o modificar los planes y programas municipales;
- IV.- Participar en la supervisión de la prestación de los servicios públicos.
- V.- Informar al menos una vez cada tres meses a sus representados y al ayuntamiento sobre sus proyectos, las actividades realizadas y, en su caso, el estado de cuenta de las aportaciones económicas que estén a su cargo.

Artículo 77.- Los ayuntamientos promoverán entre sus habitantes la creación y funcionamiento de organizaciones sociales de carácter popular, a efecto de que participen en el desarrollo vecinal, cívico y en beneficio colectivo de sus comunidades.

Artículo 79.- Los ayuntamientos podrán destinar recursos y coordinarse con las organizaciones sociales para la prestación de servicios públicos y la ejecución de obras públicas. Dichos recursos quedarán sujetos al control y vigilancia de las autoridades municipales.

A este respecto, el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno de Cuautitlán, México, señala que las organizaciones sociales y civiles en el municipio, pueden participar en la elaboración de programas del ayuntamiento, a través de los Consejos de Participación Ciudadana.

Por regla general, el medio más eficaz de participación dentro de un municipio es la creación de los Consejos de Participación Ciudadana, por lo que el gobierno municipal promovió su

creación y de 36 consejos que se tenían en 1997, actualmente se cuenta con un promedio de 57.

Sin embargo, a pesar de contar con una participación importante de organizaciones sociales en los Consejos de Participación, en materia de derechos humanos se tiene registrada muy poca actividad de la sociedad civil organizada. Esta carencia de actividad se debe principalmente a que Cuautitlán no vive una problemática muy grave en materia de violación de derechos humanos, ya que en el municipio no se encuentran asentados grupos que tradicionalmente se podrían considerarse vulnerables, como los indígenas. Un grupo vulnerable que desgraciadamente puede potenciarse es el de los niños de la calle, debido a que en todo el país esta problemática aumenta día a día, por lo que no descartamos que en el corto plazo surjan en el municipio organizaciones que sumen esfuerzos para proteger a este segmento de la sociedad.

No obstante, la labor de las diferentes Organizaciones No Gubernamentales del municipio son de suma importancia, ya que cada uno de ellos integra a líderes de opinión, los cuales pueden colaborar en el desarrollo de una cultura de protección a los Derechos Humanos.

Las organizaciones civiles con más arraigo y representativas en el Municipio, son las siguientes:

- ✓ Club de Leones de Cuautitlán, México
- ✓ "Un Nuevo Amanecer para Nuestros Niños AC"
- ✓ Movimiento Unificador Nacional de Jubilados y Pensionados, Deleg. Cuautitlán
- ✓ Sociedad Médica de Cuautitlán
- ✓ Comisión Nacional e Internacional de Organizaciones y Confederaciones de Derechos Humanos en Cuautitlán México
- ✓ Barra de Abogados de Cuautitlán y del Valle de México

Como se puede apreciar, el fenómeno de expansión de las ONG's defensoras de Derechos Humanos que se vive en diversas partes del país no ha perneado en la sociedad de Cuautitlán, a pesar de que los habitantes de este Municipio se han caracterizado por ser participativos en asuntos de índole política, sin embargo, parece que al hablar de Derechos Humanos, los habitantes de este Municipio no son tan entusiastas en su participación, por las razones que hemos expuesto líneas arriba.

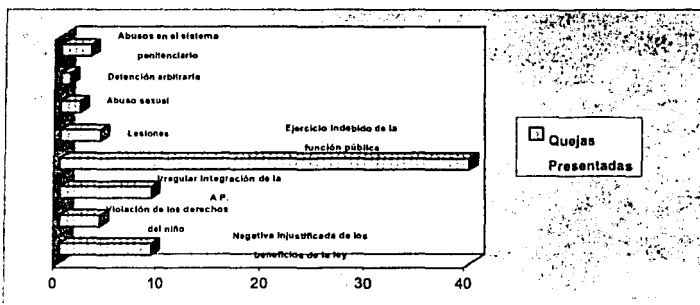
Finalmente, cabe destacar que a través de la participación social en el municipio, las organizaciones civiles pueden coadyuvar en la elaboración de un programa de Gobierno encaminado a difundir los Derechos Humanos e implementar las acciones tendientes a evitar su violación por parte de los servidores públicos y de la sociedad en general del Municipio. Para ello, los grupos organizados deben de ser alentados por la autoridad municipal para que de manera entusiasta participen en esta nueva dinámica entre gobernantes y gobernados.

5.6.- Diagnóstico de la Situación de los Derechos Humanos en el Municipio.- Antes de iniciar debemos de hacer la aclaración de que este diagnóstico se basará en la experiencia de la Coordinación Municipal de Derechos Humanos en la presentación de quejas y su seguimiento, así como en las recomendaciones emitidas por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México en contra de servidores públicos del Municipio de Cuautitlán, Méx. Si bien la Recomendación no es la única vía por la que los organismos protectores de Derechos Humanos detectan la violación de los Derechos Humanos, sí es la más significativa.

Asimismo, también basaremos este diagnóstico en los invaluable datos que nos ofrece los Informes Semestrales de Actividades que realiza esta Coordinación.

La razón por la que el estudio se apoya en estas fuentes, estriba en que los instrumentos recomendatorios son muy trascendentes a pesar de no ser obligatorios, su resolución está fundada y motivada con objeto de que la autoridad estudie, acepte y subsane las irregularidades. En segundo lugar, como hemos apuntado, los Informes semestrales pueden parecer cifras huecas y sin ningún significado, pero analizados de distinta forma pueden servir de parámetro acerca de cómo se encuentra el municipio en materia de Derechos Humanos, y cual es la percepción que la gente tiene en Cuautitlán acerca de los órganos públicos protectores de Derechos Humanos.

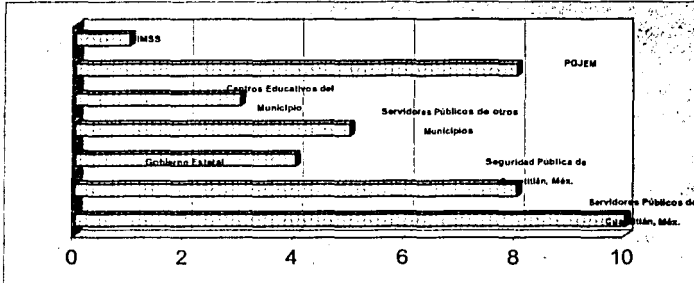
En primer lugar analizaremos el contenido de los Informes presentados por la Coordinación Municipal de Derechos Humanos, de agosto del 2000, al mes de septiembre del 2002. Durante este periodo se presentaron 72 quejas. Las causas que motivaron que se presentaran fueron las siguientes:



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Como se puede apreciar en la gráfica, la causa por la que se presentaron más quejas ante la Coordinación Municipal es el ejercicio indebido de la función pública por parte de funcionarios del Ayuntamiento de Cuautitlán y municipios aledaños. En segundo lugar, podemos encontrar que otra de las causas con más incidencia es por la actuación de los miembros de la Procuraduría de Justicia del Estado de México, esencialmente en los rubros de irregular integración de la Averiguación previa, negativa injustificada de los beneficios de la ley, lesiones y detención arbitraria. Otro rubro que también destaca es el relativo a la "violación de los derechos del niño", principalmente por parte de autoridades educativas.

La diversidad de autoridades en contra de las cuales se presentan las quejas, nos da la pauta para representar en la siguiente gráfica a la calidad de las autoridades que son señaladas como presuntas responsables de violaciones de derechos humanos, a fin de ampliar esta visión:



INSTITUTO MEXICANO DE DEFENSA JURÍDICA

Es lógico que siendo la Coordinación de Derechos Humanos la responsable de velar por el cumplimiento de los derechos fundamentales en Cuautitlán, la mayor parte de las quejas sean en contra de servidores públicos y los elementos de seguridad pública de este mismo municipio, por lo que adelantando un poco las conclusiones podemos afirmar que es probable que se registren presuntas violaciones de derechos humanos por parte de autoridades municipales.

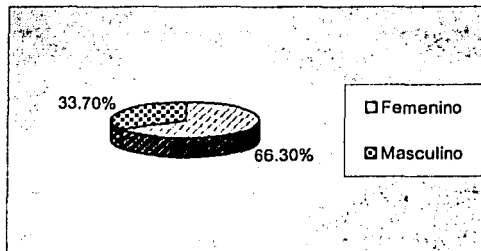
De igual forma, nos percatamos que autoridades dependientes del Ejecutivo Estatal también son presuntas violadoras de derechos humanos en este territorio, en este rubro destaca que los elementos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México (PGJEM) adscritos a este municipio son acusados como presuntos violadores de derechos humanos hasta en ocho ocasiones en el periodo que se está analizando. Asimismo, otras instancias del DIF del Gobierno del Estado de México son señaladas también como presuntas violatorias de derechos humanos.

Especial mención merecen los centros educativos que son señalados en quejas hasta en tres ocasiones, ya que la niñez siempre debe de merecer cuidados especiales por tratarse de uno de los grupos sociales más vulnerables.

Debido a esta condición de vulnerabilidad, cabe señalar que la Coordinación Municipal de Derechos Humanos llevó a cabo importantes proyectos a fin de proteger a este sector de la sociedad. Uno de ellos es el que implementó en colaboración con la oficina del DIF municipal, nos referimos a la "Encuesta de Menores de la Calle y en la Calle" del municipio de Cuautitlán. Si duda alguna, la concreción de dicho proyecto será de vital importancia para contar con un diagnóstico verídico de esta problemática dentro del municipio, para que así la autoridad municipal implemente las medidas preventivas y correctivas para combatir esta problemática, que no sólo aqueja a esta localidad, sino a gran parte del país.

Un hecho peculiar que destaca dentro de estos informes y que nos muestra el grado de vulnerabilidad del sexo femenino, lo representa la característica de que la mujer sea la que

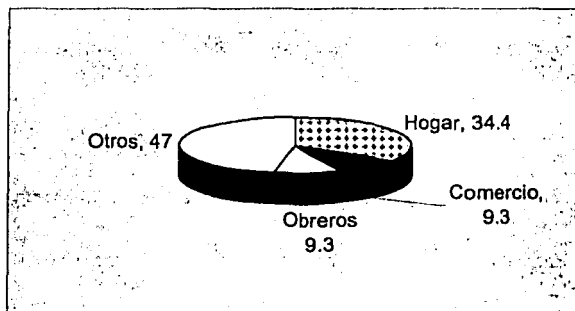
acude con mayor frecuencia a presentar una queja ante dicha oficina de derechos humanos. La edad de quienes presentan una queja también es variable dependiendo del sexo, como se puede observar a continuación:



MUNICIPIO DE
 SAN JUAN DE LOS RIOS
 COLOMBIA

De las 72 quejas que se presentaron en el periodo en estudio, 33.70% fueron presentadas por personas del sexo masculino, y el 66.30% por mujeres. La edad promedio del sexo femenino es de 37 años, y la del sexo masculino es de 41 años de edad. La edad promedio de todas las personas que presentaron quejas ante esa Coordinación fue de 39 años de edad.

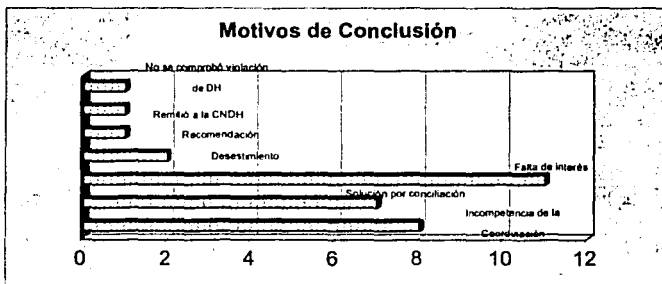
Otro dato que puede determinar que sector de la población en este municipio es el que considera que son violados sus derechos humanos con más frecuencia, es la ocupación de las personas que presentan la queja. En este sentido, destaca que las personas dedicadas al hogar sea uno de los sectores que más acuden a dicha Coordinación, como se puede observar en la siguiente gráfica:



El 34.4% de las personas que se presentan en la Coordinación Municipal se dedican a las labores del hogar; el 9.3% se dedican al comercio y también el 9.3% son empleados. El rubro denominado "otros" representa a diversas profesiones y ocupaciones, por lo que se ha englobado dentro de una sola serie. En este segmento están incluidos sectores como jubilados, profesionistas, obreros, etc. Cabe destacar que debido a que Cuautitlán es una comunidad en donde se encuentran asentadas varias industrias, trabajadores de estas empresas que sienten que sus derechos laborales han sido violados, acuden a dicha Coordinación para atender su problemática. Sin embargo, al llegar a esa oficina se les informa que la Coordinación Municipal de Derechos Humanos, así como ningún otro organismo público protector de derechos humanos a nivel local o federal es competente para conocer de violaciones a sus derechos, por lo que son remitidos a la Procuraduría Auxiliar de Defensa del Trabajo del Estado de México.

De igual forma, diversos vecinos de nuestro Municipio acuden a dicha oficina buscando una solución a problemas que tienen, principalmente con otro particular, sin embargo, se les informa que los organismos públicos protectores de Derechos Humanos tampoco tienen conocimiento cuando se trata de conflictos entre particulares.

Aunada a esta causa, existen otras razones por las que las quejas se concluyen o se remiten a otras instancias que si tienen competencia, como a continuación se puede ver:



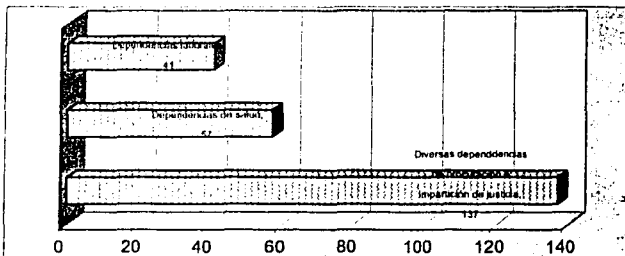
TESIS CON FALLA DE ORIGEN

El rubro que presenta más incidencia es el relativo a la falta de interés del quejoso, que se presenta hasta en once ocasiones; en segundo lugar se encuentra la incompetencia de la Coordinación. También destaca que varias quejas se han resuelto mediante el procedimiento de conciliación, mecanismo mediante el cual se resuelven de manera breve muchos conflictos, que de seguir el procedimiento común, llevaría más tiempo concluirlo. Asimismo, se observa que un rubro importante por el cual no se lleva a cabo el procedimiento es por la incompetencia de la Coordinación de conocer sobre cierto asunto. En este sentido, destaca que a pesar de la difusión que le ha dado a la Coordinación, sus objetivos y atribuciones en muchas ocasiones no acaban de ser entendidos por parte de la población, ya que se dirigen a esa oficina en busca de soluciones a sus problemas y éstos no son competencia de dicha oficina.

Esta constante permite concluir que los habitantes del municipio que creen violados sus derechos por otras autoridades que no son las municipales, acuden a esa Coordinación en

busca de una solución, sin embargo, como sucede con todos los organismos públicos de protección de los derechos humanos, la Coordinación Municipal de Cuautitlán, Méx, no puede conocer sobre asuntos laborales, electorales, jurisdiccionales, o entre particulares, en estos casos, la Coordinación Municipal remite estas quejas a las dependencias que si pueden tener conocimiento.

Para tener una idea más clara de cuáles son las dependencias a las que se les remiten estos asuntos, se considera que con la siguiente gráfica se percibirá la secuencia que presenta:



TESIS CON
 FOLIA DE ORIGEN

Como se puede apreciar, el tipo de dependencia a la que más se le remite asuntos son las que tienen que ver con la procuración e impartición de justicia, como son: Juzgado Civil de Cuantía Menor de Cuautitlán, Jefe de Averiguaciones Previas de Cuautitlán, Dirección General de Defensoría de Oficio, etc. En segundo lugar se encuentran diversas dependencias de salud, y en último sitio, las dependencias laborales.

La conclusión que se desprende de esta gráfica es que aún tratándose de un área geográfica relativamente pequeña, los habitantes de Cuautitlán al igual que en otras zonas del país perciben a los organismos protectores de derechos humanos con poca claridad acerca de sus atribuciones. Este fenómeno es provocado por la dispersión de entes que se dedican a la protección de diversos derechos, tal y como se abordó en el capítulo tres de este trabajo, al tratar las atribuciones de la CNDH.

A pesar de las citadas limitaciones, sin duda alguna, las Recomendaciones que emiten los organismos públicos protectores de derechos humanos son una herramienta importante para medir cuál es la incidencia de violaciones a los derechos fundamentales en determinada área geográfica. De este modo, como recordaremos, el procedimiento tras presentar una queja, consiste en que la Coordinación Municipal remite la queja y la envía a la Coordinación Estatal para que ésta emita su dictamen, si el organismo estatal considera que hubo violación de Derechos Humanos se emite la Recomendación, y en caso contrario se puede concluir que no existe violación.

En este sentido, encontramos que del mes de agosto de 2000 a octubre de 2002, únicamente la Coordinación Estatal de Derechos Humanos emitió una Recomendación, la número 52/2001, a las autoridades municipales de Cuautitlán, Méx., la cual se encuentra asentada en el expediente número CODHEM/NJ/4289/2000-3.

Esta Recomendación señala que los hechos violatorios de derechos humanos se dieron el 24 de noviembre del año 2000, cuando la señora Julia García Gómez le solicitó a elementos de seguridad pública del municipio de Cuautillán, Méx., que se llevaran a su hijo Héctor García Gómez, para que: *"lo tuvieran en las galeras de la Policía Municipal....para que al día siguiente me siguieran apoyando para trasladarlo a un Centro de Rehabilitación"*.¹⁰³

Bajo este argumento, los elementos de Seguridad Pública lo presentaron en la Oficialía Conciliadora y Calificadora, por lo que el titular del mismo, Gerardo Rodríguez Navarro, recibió al presentado y escribió en el libro de registro una supuesta falta al Bando Municipal. Ya una vez en las galeras, la citada persona fue confinado a una celda y tuvo un altercado con un detenido, privándolo este último de la vida, por lo que se dio inicio a la averiguación previa por el delito de homicidio, bajo el acta CUA/1/6120/2000-1.

Ante estos hechos, la señora Patricia García Gómez presentó una queja ante la Coordinación Municipal de Derechos Humanos de Cuautillán, Méx., misma que fue remitida a la Comisión Estatal, por lo que esta última determinó que una vez hecho el estudio del caso, considerar como acreditada la violación a los derechos humanos del señor Héctor García Gómez, atribuible a los elementos de Seguridad Pública y al Oficial Conciliador y Calificador del citado municipio.

Las bases por las que la Coordinación estatal decidió atribuir hechos violatorios en contra de las citadas personas, son los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que tales preceptos señalan que nadie puede privado de la vida o libertad si no es mediante juicio o procedimiento.

La Comisión Estatal, señala que: *"con lo expuesto, se deja claro que la intervención de los elementos de la Dirección General de Seguridad Pública y tránsito Municipal de Cuautillán, México, no se adecuó a los extremos exigidos por las disposiciones constitucionales antecitadas, evidenciando que incurrieron en un exceso de sus funciones al llevar a cabo un aseguramiento, sin que mediara causa legítima, ni mandamiento de autoridad competente...."*

Asimismo, en la citada investigación se encontró que el día en que suscitaron los hechos, se encontraban menores de edad privados de su libertad en las citadas galeras, siendo que el artículo 129 del Bando Municipal señala que el menor de edad que cometa una falta administrativa, deberá de pagar una amonestación y retirarse. Por lo que la Comisión señala que en desacato de esa disposición, se puso en peligro la vida de dicho menor.

Cabe señalar que también dentro de la investigación, se encontró que el aseguramiento de menores y su reclusión con adultos es una constante en la Oficialía Conciliadora, además de que en dichas instalaciones se carece de un médico que certifique el estado de salud en el que ingresan las personas detenidas.

Por los hechos expuestos, la Comisión Estatal formuló la consiguiente Recomendación que contiene seis puntos, que a continuación se transcriben para un mejor entendimiento del lector de cómo se constituye una Recomendación:

¹⁰³ Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. *"Recomendación sobre el caso de la Sra. Patricia García Gómez"*, No. 52/2000.

*PRIMERA. Se sirva instruir al titular del órgano de control interno del H. Ayuntamiento a su digno cargo, para que inicie el procedimiento administrativo disciplinario, tendiente a investigar, identificar y determinar la responsabilidad administrativa en que incurrieron los servidores públicos: Reynaldo Espinoza Jaimes, Jaime Ortega Rojas y Juan Gabriel Olvera Espinoza, elementos policiales de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de Cuautitlán, México, así como Gerardo Rodríguez Navarro, Oficial Conciliador y Calificador de ese municipio, por los actos y omisiones que han quedado señalados en el capítulo de Observaciones de la presente Recomendación, a efecto de que en su caso, se impongan las sanciones que conforme a derecho procedan.

SEGUNDA. Con la finalidad de evitar la repetición de actos como los que dieron origen al presente documento, se sirva emitir una circular dirigida a los servidores públicos adscritos tanto a la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de Cuautitlán, México como a la Oficialía Conciliadora y Calificadora del propio municipio, a efecto de que cualquier detención sea debidamente fundada y motivada, respetando en todo momento, los derechos humanos de las personas y menores asegurados.

TERCERA. Se sirva instruir a quien corresponda, a efecto de que sean adscritos a la cárcel municipal de Cuautitlán, México, más efectivos de seguridad pública, con el fin de garantizar permanentemente la seguridad física de las personas que ingresan a la misma.

CUARTA. Se sirva valorar la pertinencia de ordenar que en la Oficialía Conciliadora y Calificadora de Cuautitlán, México, en tanto se resuelva la situación jurídica de los menores que sean puestos a disposición de dicha oficina, se acondicione un área abierta para la estancia de los mismos, con el objeto de que no se vulneren sus derechos bajo ninguna circunstancia.

QUINTA. Se sirva instruir a quien corresponda, a efecto de que adopten las medidas necesarias con el propósito de ordenar la adscripción en los turnos de la Oficialía Conciliadora y Calificadora de ese H. Ayuntamiento, de personal médico que en lo sucesivo se encargue de practicar los certificados de estado psicofísico, de las personas ingresadas, o en su caso, se establezca un convenio con autoridades del sector salud, tendente a satisfacer dicha necesidad.

SEXTA. Se sirva instruir a quien corresponda, a fin de que se impartan cursos de capacitación y actualización en materia de derechos humanos y fundamentos jurídicos que rigen su actuación, a los servidores públicos adscritos a la Oficialía Conciliadora y Calificadora, así como a los elementos policiales de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de Cuautitlán, México, para lo cual, esta Comisión le ofrece la más amplia colaboración."

Esta Recomendación permite constatar lo que se asentaba líneas arriba, cuando se abordaba el tema de quiénes son las autoridades del municipio que más quejas reciben, ya que los elementos de seguridad pública de dicho municipio, son las autoridades más señaladas por la ciudadanía como presuntos violadores de derechos humanos.

Con los elementos arriba expuestos, pero sin generalizar, asentar hechos infundados o crear situaciones de recelo hacia las autoridades del municipio, cabría hacer las siguientes reflexiones en torno a la situación de los derechos humanos en el municipio de Cuautitlán, México:

a).- Es común que por la misma labor que ejecutan, los servidores públicos que se encargan de procurar e impartir la justicia, sean señalados con frecuencia de cometer ciertas irregularidades en la protección de los derechos humanos, por lo que en muchas ocasiones no siempre es una situación genérica. Sin embargo, en el caso concreto del municipio que nos ocupa, y después

de analizar los datos que arroja la Recomendación emitida y los datos que aportan los Informes semestrales, no cabe la menor duda de que en este caso, el respeto a los derechos humanos por parte de los elementos de seguridad denota ciertas anomalías, debido a que como se demuestra en las gráficas antes expuestas, son señalados constantemente en las quejas como presuntos responsables de violaciones de derechos humanos, a pesar de que las mismas no se han acreditado.

Al ser un tema prioritario, es imprescindible que las autoridades administrativas del municipio deben de adoptar las medidas necesarias para revertir esta situación, con acciones sencillas como capacitar al personal en materia de derechos humanos y depurando del cuerpo de seguridad pública los malos elementos que estén actuando de forma lesiva a la sociedad.

b).- Sin lugar a dudas, un dato revelador es el que nos muestra que cual es el sexo de las personas que presentan una queja ante esa Coordinación Municipal. Ya que si son bien valorados podrán servir de parámetro para instrumentar acciones o programas destinados a revertir esa situación. En este sentido, cabe afirmar que las mujeres, representan el grupo de la sociedad que presenta mayor grado de presuntas violaciones a los derechos humanos. Se debe de aclarar que desgraciadamente este fenómeno no se presenta únicamente en Cuautitlán, sino en otras partes del país e inclusive del mundo. Sin embargo, la experiencia nos señala que a mayor pobreza y analfabetismo, esta práctica se acentúa más por las costumbres y falta de información. Al respecto debemos señalar que el tipo de maltrato que con mayor frecuencia reciben las mujeres es el físico y el psicológico. Por el primero debemos de entender como las acciones violentas que dañan la integridad física de una persona, tales como empujones y golpes; poe maltrato psicológico debemos entender son palabras o hechos que avergüenzan, devalúan o humillan a algún individuo.

- Al hablar de marginación, pobreza y falta de instrucción escolar, cabría ver si en una zona con estas características se presenta mayor número de violaciones a los derechos humanos. Un dato que permite dilucidar cual es la condición económica y educativa de las personas que presentan una queja, es la ocupación que desarrollan en sus vidas diarias. Por lo que se puede concluir que las personas dedicadas a las labores del hogar (en su mayoría mujeres) son las que presentan mayor número de quejas por violaciones de derechos humanos. Asimismo, los obreros, que por lo general carecen de instrucción escolar a nivel medio y superior, también representan un importante segmento de las personas que presentan quejas ante dicha Coordinación.
- Otro grupo que de acuerdo a los datos presentados presenta violación de derechos humanos, es el de los menores. A pesar de que no presenta una gran incidencia, no deja de preocupar que este fenómeno tan doloroso para la sociedad se siga presentando.
- Un dato que incide en que el número de violaciones a derechos humanos en el municipio aumente, es el hecho de que en esta cabecera se encuentran asentadas instalaciones de procuración de justicia, como son las agencias del Ministerio Público, juzgados, así como un Centro de Readaptación Social, dependiente del gobierno estatal. A fin de abatir los abusos en el sistema penitenciario, la Coordinación Municipal debería de realizar inspecciones periódicas a la cárcel municipal, a fin de dar seguimiento a las quejas por violación de derechos humanos en dicho centro.

En síntesis, se puede concluir que en el Municipio de Cuautitlán, las mayores violaciones de derechos humanos se presentan en personas de escasos recursos económicos y en grupos con más marginación.

No obstante, cabe destacar que el hecho de que en tres años se haya emitido sólo una Recomendación hacia las autoridades municipales es un buen indicador de que en el Municipio existe por lo general un clima propicio para la protección de los Derechos Humanos. Sin embargo, en base a los demás indicadores mostrados, podemos señalar que aún falta mucho por hacer para alcanzar un verdadero respeto a estos derechos. Dichas acciones podrían ser programas dirigidos hacia los grupos más vulnerables de la sociedad de Cuautitlán, como son las mujeres y los niños, a fin de dar a conocer la cultura y defensa de los derechos humanos en los menores de edad, personas de la tercera edad, discapacitados, indigentes, subempleados y sobre todo a las mujeres. Lo ideal sería que este programa no sólo estuviera dirigido a los servidores públicos, sino a toda la sociedad en general para que se conozca los derechos que todos debemos de gozar y al mismo tiempo respetar.

5.7.- Conclusiones y Propuestas.-

- I. Considero que existen derechos humanos que son creaciones racionales del hombre, sin embargo, estos coexisten con otros derechos fundamentales que no podrían ser creaciones humanas, porque la misma naturaleza dicta que deben de ser protegidos. A nuestro juicio estos derechos son los siguientes: derecho a la vida; derecho a la libertad, corporal, de tránsito y de pensamiento; derecho a la integridad física, incluido el derecho a la seguridad de su persona; derecho a la igualdad, entendida esta en todas sus formas: ante la ley, de género, a no ser discriminado, etc.; el derecho a la privacidad, y; el derecho a la propiedad.
- II. Los Derechos Humanos son atributos y atribuciones inherentes a la persona humana. Por esta razón, todo el ordenamiento jurídico mexicano, incluyendo los tratados internacionales, deben tender a proteger y tutelar en primer lugar derechos humanos, tales como la dignidad, privacidad, propiedad y libertad, entre otros.
- III. Para poder afirmar que en nuestro sistema jurídico se salvaguarda un derecho o libertad fundamental, no basta con una simple lectura de las garantías contenidas en la Constitución Política, sino que se hace indispensable acudir a los diversos textos legales que conforman nuestro sistema jurídico.
- IV. En este sentido, no existe únicamente una sola herramienta jurídica o un medio en específico que defienda los derechos humanos, sino que estos derechos están protegidos por una amplia gama de instrumentos e instituciones como son: el Juicio de Amparo; los medios jurisdiccionales ordinarios, como el civil y el penal, y, los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos.
- V. Se afirma que los medios jurisdiccionales ordinarios, civil y penal, son parte de los instrumentos jurisdiccionales de protección de los derechos humanos, porque en estos casos, el juez es quien aplica la justicia, luego entonces, en el momento de aplicar el derecho el juez se convierte en el primer defensor de los derechos humanos, al proteger diversos derechos tutelados en dichos ordenamientos. Sin embargo cuenta con una gran ventaja con respecto a los órganos no jurisdiccionales: el acto jurisdiccional es un acto que tiene el imperio del Estado.
- VI. Un aspecto de suma importancia que nos facilita datos reveladores sobre la protección de los derechos humanos en nuestro país, es el estudio de dicha protección a nivel municipal, entendiendo al Municipio como el área geográfica en la que millones de mexicanos realizan su vida cotidiana día a día, por lo que para tener una mejor visión de esta problemática, es necesario que en nuestro país se comiencen a realizar estudios veraces sobre la situación de los derechos humanos en los diversos municipios.
- VII. En el Estado de México no existe a nivel Municipal una institución para la difusión, protección y defensa de los derechos humanos. Esto rompe con la organización político-administrativa a que se refiere el artículo 115 Constitucional. Por lo tanto siendo la persona civil el centro de imputación de derechos se hace necesaria la

creación a nivel municipal de una institución con personalidad jurídica propia y totalmente ajena a la autoridad para que coordinadamente con las demás instituciones similares, difunda, proteja y defienda los derechos humanos.

- VIII. A pesar de que en el municipio de Cuautitlán, México, no encontramos un índice grave de violación de derechos humanos, no debemos dejar de analizar otras problemáticas relacionadas con este fenómeno. La primera de ellas es la cifra negra que representan los abusos no denunciados, ya que no debemos de olvidar que basamos nuestra investigación en las cifras de la Coordinación Municipal de Derechos Humanos. El segundo problema, es el relacionado con esta instancia, que a pesar de que en la teoría debería de ser autónomo de la Administración local, no puede ejercer esta autonomía en plenitud cuando depende económicamente de la Administración Municipal. Asimismo, al remitir los conflictos que se le presentan a la Coordinación Estatal, convierte a este organismo en una oficina receptora de quejas, que provoca dilación en la resolución de los conflictos y pérdida de credibilidad.
- IX. Mención especial merece el hecho de que de las mujeres dedicadas a labores del hogar sean las principales víctimas de abusos, no sólo por parte de autoridades municipales, sino también de particulares, principalmente por parte de algún miembro de su familia. En este caso, al no ser competencia de la Coordinación los conflictos entre particulares, deben de tomarse las medidas necesarias para que en el municipio estos abusos que ponen en riesgo la vida, integridad física y psíquica, libertad y dignidad de las mujeres, disminuyan. Por lo que las autoridades municipales en coordinación con el DIF, la Coordinación Municipal de la Mujer y el Instituto Mexiquense de la Mujer, deben de tomar las acciones necesarias como apoyar jurídicamente a las mujeres que sean víctimas de abusos, así como realizar una verdadera campaña de difusión de sus derechos, así como las instancias a las que pueden acudir.

BIBLIOGRAFÍA

1. ÁLVAREZ DE LARA, Rosa María, *Legislación Estatal en Materia de Defensa de los Derechos Humanos*, CNDH, México, 1991.
2. ALEXI, ROBERT, *La Institucionalización de los Derechos Humanos en el Estado Constitucional Democrático*, Derechos y Libertades, Madrid, 2000.
3. AGUAYO, Sergio y PARRA, Luz Paula, *Las Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos en México: entre la democracia participativa y la electoral*, Academia Mexicana de Derechos Humanos, México, 1997.
4. BARRAGÁN, José, *El laberinto de la ilegalidad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, Ediciones Crisol, 1991.
5. BAZDRESCH, Luis, *Garantías Constitucionales*, Trillas, México, 1992.
6. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Porrúa, Decimoquinta Edición, México, 1981.
7. BUERGENTHAL, Thomas, *Manual Internacional de Derechos Humanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Edit. Jurídica Venezolana, Caracas, 1996.
8. BEUCHOT Mauricio, *La persona y la subjetividad en la filología y la filosofía*, en *Crítica Jurídica*, núm. 16, Instituto de Investigaciones Jurídicas/ UNAM, México, 1985.
9. BEUCHOT Mauricio, *La Fundamentación de los derechos humanos como problema moral*, Cátedra UNESCO de Derechos Humanos, UNAM-UNESCO, México, 1998.
10. BILBAO UBILLOS, Juan María, *La eficacia de los derechos fundamentales frente a particulares. Análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Madrid, CEPC-BOE, 1997.
11. BIDART CAMPOS, German J., *Teoría General de los Derechos Humanos*, México, UNAM, 1989.
12. CASTAÑEDA, Jorge, *Valor Jurídico de las Resoluciones de las Naciones Unidas*, Porrúa, México, 1967.
13. CASTÁN TOBEÑAS, José, *Los Derechos de la personalidad*, Instituto Editorial Reus, Madrid, 1952.
14. COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Principales Declaraciones y Tratados Internacionales de Derechos Humanos Ratificados por México*, México, 1999.
15. COMISIÓN MEXICANA DE DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, A.C., *Informe a la 102 Sesión Ordinaria de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA: La situación de los Derechos Humanos en México*, Primera Edición, México, Agosto de 1999.
16. COMISIÓN MEXICANA DE DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, *La Comisión Nacional de Derechos Humanos. Una visión no gubernamental*, México, 2000.
17. CARPIZO, Jorge, *Los Derechos Humanos y Ombudsman*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, UNAM, México, 1992.
18. CARPIZO, Jorge, *Los Derechos Humanos, Lecturas Fundamentales de Derecho Constitucional Mexicano*, México, UNAM, 1979.
19. CARPIZO, Jorge, *¿Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1990.
20. CAMPILLO SAINZ, José, *Derechos Fundamentales de la Persona Humana, Derechos Sociales*, México, CNDH, 1995.
21. CARPINTERO BENÍTEZ, Francisco, *Historia del Derecho Natural. Un Ensayo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas/ UNAM, Serie Doctrina Jurídica, México, 1999.
22. *Comparación de Leyes Mosaicas y Romanas*, Traducción de Martha Elena Montemayor Aceves, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, 1era Ed., México, 1994

23. CIFUENTES MUÑOZ, Eduardo, *La Eficacia de los Derechos Humanos Frente a Particulares*, México, UNAM/Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala, 1998.
24. CHÁVEZ ASENCIO, Manuel F., HERNÁNDEZ BARROS, Julio A., "La Violencia Intrafamiliar en la Legislación Mexicana", Porrúa, México, 2000.
25. *De los Derechos Humanos: Las Conferencias Oxford- Amnesty de 1993*, Edit. Trotta, Madrid, España, 1998.
26. DÍAZ MÜLLER, Luis, *Manual de Derechos Humanos*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992.
27. DE BUEN, Néstor. *Derechos del Trabajador de Confianza*, Colección Nuestros Derechos, Cámara de Diputados LVIII Legislatura/UNAM, México, 2000.
28. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Protección Jurídica de los Derechos Humanos: Estudios Comparativos*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991.
29. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derechos Humanos y Ombudsman*, en Problemas actuales del derecho constitucional, Estudios en Honor a Jorge Carpizo, México, UNAM, 1994.
30. FRAGOSO CASTAÑARES, Alberto, CÓRDOBA BARRADAS, Luis, *Cuautitlán, Monografía Municipal*, Instituto Mexiquense de Cultura, Primera Ed. México, 1999.
31. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Los Derechos Humanos y el Derecho Penal*, Sep. Setentas, México, 1971.
32. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *La Dignidad de la Persona*, Edit. Civitas, Primera Edición, Madrid, 1986.
33. GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *El Patrimonio*, Porrúa, México, 1990.
34. GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, *Derechos Humanos y Democracia*, México, CNDH, 1997.
35. GARCÍA TORRES, Jesús y JIMÉNEZ BLANCO, Antonio, *Derechos Fundamentales en las relaciones entre particulares*, Madrid, Civitas, 1986.
36. GIL-ROBLES, Álvaro, *El control parlamentario de la administración (el Ombudsman)*, 2ª ed., INAP, Madrid, 1981.
37. HERRENDORF, Daniel E, *Filosofía de los Derechos Humanos*, México, CNDH, 1992, 374 pp. (Libro Primero)
38. HERRENDORF, Daniel E, *Sociología de los Derechos Humanos*, México, CNDH, 1992, 280 pp. (Libro Segundo)
39. HERRENDORF, Daniel E, *Teoría General y Política de los Derechos Humanos*, México, CNDH, 1992, 303 pp. (Libro Tercero).
40. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *El Municipio Mexicano*, Primera Ed. México, 2001.
41. IBARRA ROMO, Mauricio I., *El Ombudsman Municipal en México y en el Mundo*, CNDH, Primera Ed., México, 2002.
42. LARA PONTE, Rodolfo, *Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano*, Porrúa/Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, México, 1993.
43. MADRAZO, Jorge, *Temas y Tópicos de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1995.
44. MOURNIER, Emmanuel, *El Personalismo*, en Obras III (1944-1950), Edit., Siguieme, Salamanca, 1990.
45. MOUNIER, Emmanuel, *Manifiesto al servicio del personalismo*, Taurus, Madrid, 1972.
46. OROZCO DEZA, Miguel Angel, *El Municipio Mexicano en el Tercer Milenio*, Secretaría de Gobernación, Primera Ed., México, 2000.
47. OROZCO H. Jesús, SILVA, Juan C., *Los Derechos Humanos de los Mexicanos*, México, CNDH, 2ª Ed., 1994.
48. PRIETO SANCHIS, Luis, *Estudios sobre Derechos Fundamentales*, Edit. Debate, Madrid, España. 1990.

49. QUINTANA ROLDÁN, Carlos Francisco, coordinador, *Manual para la Calificación de Hechos Violatorios de Derechos Humanos*, México, CNDH-Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos, 1998.
50. QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho Municipal*, 2ª Ed., México, Porrúa, 1998.
51. QUADRA SALCEDO, Tomás, *El Recurso de Amparo y los Derechos Fundamentales en las Relaciones entre Particulares*, Civitas, S.A., Madrid, 1981.
52. RABASA GAMBOA, Emilio, *Vigencia y Efectividad de los Derechos Humanos en México: Análisis Jurídico de la Ley de la CNDH*, México, CNDH, 1992.
53. ROJINA VILLEGAS, Rafael, *Derecho Civil Mexicano, Tomo III*, 4ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1976.
54. RUBIO LLORENTE, Francisco, *Derechos Fundamentales y principios constitucionales (doctrina jurisprudencial)*, Barcelona, Ariel, 1995.
55. R. TERRAZAS, Carlos, *Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México*, Edit. Miguel Ángel Porrúa, México, 1996,
56. RUBINSTEIN, Juan Carlos, *Sociedad Civil y participación ciudadana*, Edit. Pablo Iglesias, Madrid, 1994.
57. TAPIA HERNÁNDEZ, Silverio, *Reflexiones en Torno a la Declaración Universal de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1998.
58. TENA RAMÍREZ, Rafael, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1993.
59. TREJO MARTÍNEZ, Adriana, *Prevención de la Violencia Intrafamiliar*, Porrúa, México, 2001.
60. TROVEL Y SERRA, Antonio, *Los Derechos Humanos*, Tecnos, Madrid, 1968
61. VENEGAS ÁLVAREZ, Sonia, *Origen y Devenir del Ombudsman, ¿Una institución encomiable?*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1988.
62. VIDAL GÓMEZ ALCALÁ, Rodolfo, *La Ley como Límite de los Derechos Fundamentales*, Porrúa, México, 1997.

ANEXO I

RESOLUCIÓN DEL PRESIDENTE DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS DE 20 DE DICIEMBRE DE 2001

SOLICITUD DE MEDIDAS PROVISIONALES DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS RESPECTO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

CASO GALLARDO RODRÍGUEZ

VISTO:

El escrito de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión" o "la Comisión Interamericana") de 18 de diciembre de 2001, mediante el cual presentó una solicitud de medidas provisionales

para evitar daños irreparables al General José Francisco Gallardo Rodríguez en su vida; integridad física, psíquica y moral; y en su libertad de expresión vinculada con su vida. Igualmente, las medidas provisionales se solicitan para evitar daños irreparables a la integridad psíquica y moral de su esposa, Leticia Enriquez y de sus hijos Marco Vinicio, Francisco José, Alejandro y Jessica Gallardo Enriquez. En el caso de la hija Jessica Gallardo, quien tiene ocho años de edad, se solicita asimismo que la Corte adopte medidas especiales de protección para respetar su integridad personal. Finalmente, las medidas tienen por objeto evitar daños irreparables para la sociedad mexicana en su conjunto en su derecho a recibir información libremente.

En dicha solicitud, la Comisión señaló que:

- a) a) la integridad personal y la vida del General José Francisco Gallardo Rodríguez (en adelante "el General Gallardo" o "el General") se hallan en grave peligro; el General está "detenido de hecho" en el Centro de Readaptación Social "Nezahualcoyotl-Bordo Xochiaca" en el Estado de México (penal de Neza-Bordo);
- b) b) la Comisión Interamericana y el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la Detención Arbitraria han estudiado este caso y decretaron que es ilegal la detención, pues resulta de procedimientos militares arbitrarios en violación abierta del debido proceso;
- c) c) el Estado, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, asumió el compromiso jurídico de liberar al "prisionero de hecho";
- d) d) en su lugar de reclusión, el General Gallardo es objeto de numerosos actos de hostigamiento, ya que las autoridades de la prisión le han negado en varias ocasiones, en forma aparentemente arbitraria, el derecho a recibir visitas, y que ha sido sometido a traslados súbitos sin la menor explicación;
- e) e) se encuentra amenazado el derecho a la vida del General Gallardo por su "detención de hecho";
- f) f) el "encarcelamiento de hecho" del General Gallardo acarrea daños irreparables a su esposa, Leticia Enriquez, y a sus hijos, Marco Vinicio, Francisco José, Alejandro y Jessica Gallardo Enriquez;

ANEXO I

- g) g) la "detención de hecho" del General Gallardo también genera un daño irreparable a su derecho a la libertad de expresión, en conexión con su vida. En efecto, la "detención de hecho" del General le impide exponer plenamente su versión sobre la campaña de hostigamiento de que es objeto y plantear libremente sus críticas de hechos que él considera constituyen actos de abuso de poder en el interior del ejército mexicano; y
- h) la sociedad mexicana está privada del pleno acceso a la visión del General Gallardo sobre su caso y sobre las denuncias que efectúa de abusos de las Fuerzas Armadas mexicanas, con consecuencias irreparables al derecho a la libertad de expresión de los habitantes de México.

CONSIDERANDO:

1. Que los Estados Unidos Mexicanos (en adelante "México" o "el Estado") ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "la Convención Americana" o "la Convención") el 3 de abril de 1982 y, de acuerdo con el artículo 62 de la Convención, reconoció la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Corte" o "la Corte Interamericana") el 16 de diciembre de 1998.
2. Que el artículo 63.2 de la Convención Americana dispone que, en "casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas", la Corte podrá, en los asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, a solicitud de la Comisión, ordenar las medidas provisionales que considere pertinentes.
3. Que, en los términos del artículo 25.1 del Reglamento de la Corte (en adelante "el Reglamento"),

[e]n cualquier estado del procedimiento, siempre que se trate de casos de extrema gravedad y urgencia y cuando sea necesario para evitar daños irreparables a las personas, la Corte, de oficio o a instancia de parte, podrá ordenar las medidas provisionales que considere pertinentes, en los términos del artículo 63.2 de la Convención.
4. Que, en los términos del artículo 25.4 del Reglamento, "[s]i la Corte no estuviere reunida, el Presidente, en consulta con la Comisión Permanente y, de ser posible, con los demás jueces, requerirá del gobierno respectivo que dicte las providencias urgentes necesarias a fin de asegurar la eficacia de las medidas provisionales que después pueda tomar la Corte en su próximo período de sesiones".
5. Que los antecedentes presentados por la Comisión en su solicitud revelan *prima facie* una situación de urgente y grave peligro para la vida e integridad personal del General.
6. Que el hecho de que la Comisión Interamericana haya solicitado medidas cautelares, las cuales no han producido los efectos requeridos, hace presumir que la vida e integridad personal del General Gallardo están en grave riesgo, razón por la cual se hace necesario requerir al Estado la adopción de las medidas que sean necesarias para evitarle daños irreparables.
7. Que es responsabilidad del Estado adoptar medidas de seguridad para proteger a todas

ANEXO I

las personas que estén sujetas a su jurisdicción. Este deber se torna aún más evidente en relación con quienes estén vinculados en casos ante los órganos de supervisión de la Convención Americana.

8. Que el propósito de las medidas urgentes de protección, de carácter esencialmente preventivo, es salvaguardar efectivamente derechos fundamentales, en la medida en que buscan evitar daños irreparables a las personas.

9. Que esta Presidencia considera necesario escuchar en audiencia pública los alegatos del Estado y de la Comisión respecto de la presente solicitud, así como las declaraciones de los testigos y los dictámenes de los peritos. Los testigos y peritos serán convocados una vez que la Comisión remita la lista definitiva de éstos.

POR TANTO:

EL PRESIDENTE DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS,

en uso de las atribuciones conferidas por los artículos 63.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 25.2 del Estatuto de la Corte, y los artículos 4, 25 y 29.2 del Reglamento de la Corte, después de haber consultado a todos los Jueces de la Corte,

RESUELVE:

1. Requerir al Estado que adopte, sin dilación, cuantas medidas sean necesarias para proteger la vida e integridad personal del General José Francisco Gallardo Rodríguez.
2. Requerir al Estado que, a más tardar el 14 de enero de 2002, informe a la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre las medidas que haya adoptado en cumplimiento de la presente Resolución.
3. Requerir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que, dentro de 10 días a partir de la notificación del informe del Estado, presente a la Corte Interamericana de Derechos Humanos las observaciones que estime pertinentes.
4. Convocar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y a los Estados Unidos Mexicanos a una audiencia pública en la sede de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 18 de febrero de 2002, a las 15:00 horas, con el propósito de que la Corte escuche sus puntos de vista sobre los hechos y circunstancias que motivaron la solicitud de medidas provisionales.

Antônio A. Cançado Trindade
Presidente

ANEXO I

Manuel E. Ventura Robles
Secretario

Comuníquese y ejecútese,

Antônio A. Cançado Trindade
Presidente

Manuel E. Ventura Robles
Secretario