321909

13
2ej

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

CENTRO DE ESTUDIOS UNIVERSITARIOS

ESCUELA DE DERECHO
INCORPORADA A LA UNAM
CLAVE 3219

# "LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. VALIDEZ Y EFICACIA."

# T E S I S

que para obtener el grado de:
**LICENCIADO EN DERECHO**
p r e s e n t a:
VERONICA PATRICIA NARANJO RAMIREZ

México, D.F. 1999

272799

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

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

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

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

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

A Dios:
Por permitirme ser parte de su maravillosa obra: **La Vida.**

A mi Madre:
Este trabajo te lo dedico con todo mi corazón, por ser la persona que ha confiado en mí ciegamente, porque gracias a tu fe, confianza, apoyo, abnegación total, dedicación y entrega incondicional, me ayudaste a lograrlo.

¡Gracias Mamá!
Te Amo.

A ti papá, por creer en mi, por apoyarme en todo, por ese amor callado que sientes por mi, pero que sé que es el más sincero y desinteresado, pero sobre todo por tu ejemplo de ética profesional y rectitud en tu profesión, que indudablemente me ayudan a ser un mejor ser humano y profesionista, gracias papá por ser la parte más importante de mi formación.

¡Gracias Papá!
Te Amo.

A mis hermanos Carlos, Raúl, Rafael, Miguel, Jorge, Laura y María Eugenia, por dejarme compartir con ustedes mi infancia, haciendo de ella momentos inolvidables, gracias por hacerme la vida más fácil y por creer en mí.

¡Gracias Hermanos!
Los Amo.

A ti amor, por ser el mejor regalo que me dio la vida, gracias por tu amor, apoyo y fe ciega, siempre creíste en mi y ahora este trabajo es un pequeño tributo a tu paciencia y entrega, te prometo seguir siempre adelante. Gracias porque sé que junto a ti la vida indudablemente será hermosa.

**¡TE AMO POR SIEMPRE!**

A Carlos Alfonso, Sharon y a María por alegrarme la vida con su presencia y cautivarme con su sonrisa e inocencia.

Los Adoro.

A Jorge Alejandro, Karen, Edwin, Sheila, Raúl, Karina, Giovanni, Johnatan, Leticia, Shary, espero de todo corazón que este trabajo algún día pueda serles de utilidad en su vida profesional, y gracias a aquellos que compartieron su infancia conmigo.

Los Adoro.

Al Señor Alejandro Cuevas Martínez, Yolanda Cuevas, Francisco Cuevas, Gabriela Cuevas y Enrique Grimaldo, gracias a que creyeron en mí y por su apoyo he logrado uno de los más anhelados objetivos de mi vida, este trabajo. Gracias por su motivación y sobre todo por ser mi familia.

Los quiero.

A la Señora Yolanda Martínez de Cuevas ✝, que ahora vive una vida más hermosa junto a Dios, como un reconocimiento especial, porque aunque ya no esté conmigo, sé que hubiera apoyado este gran logro.

¡Gracias!

A mis amigos y compañeros, por todas las experiencias y vivencias que a lo largo de 5 años compartieron conmigo y que indudablemente recordaré toda mi vida.

¡Gracias por su apoyo
y Amistad Incondicional!

A mi Asesor y Director de Tesis, Lic. Lucio Alejandro Mercado, porque gracias a su valioso tiempo y enseñanzas fue posible la elaboración del presente trabajo.

¡Gracias Amigo!

A las personas que a lo largo de mi vida han sido parte importante de ella, gracias por sus consejos y apoyo.

A todos los que Amo, ¡Mil Mil Gracias!, por enseñarme a ser un mejor ser humano y por enseñarme que el amor y el respeto son indispensables para la convivencia humana.

Al C.E.U., y a mis maestros, con reconocimiento super especial por haber creado en mi el espíritu de lucha y entrega a mi profesión y por enseñarme que antes que nada se debe luchar siempre por la justicia.

¡Gracias!

# ÍNDICE

**INTRODUCCIÓN** ..... i

**CAPÍTULO I ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

1. Derechos Humanos en Inglaterra ..... 1
   1.1. Derechos Humanos en Francia ..... 5
   1.2. Derechos Humanos en los Estados Unidos Mexicanos ..... 11
      A) Epoca Precolonial ..... 11
      B) Epoca Colonial ..... 12
      C) Epoca Moderna ..... 15
         1. Constitución de Cádiz ..... 16
         2. Constitución de Apatzingán ..... 16
         3. Leyes de Reforma ..... 17

**CAPÍTULO II MARCO TEÓRICO**

2. Concepto de Derechos Humanos ..... 22
   2.1. Concepto de Garantías Individuales ..... 28

**CAPÍTULO III MARCO LEGAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

3. Artículo 102 Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Decreto ..... 32
   3.1. Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos ..... 38
      A) Exposición de Motivos ..... 38
      B) Decreto por el cual se crea la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos ..... 48
   3.2. Organismos Locales. Decretos ..... 51
   3.3. Tratados Internacionales suscritos por México en Materia de Derechos Humanos ..... 57
      1. 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 ..... 63
      2. Convenio No. 111, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación ..... 64
      3. Convención Internacional sobre la represión y el castigo del crimen apartheid ..... 64
      4. Convención sobre los derechos políticos de la mujer ..... 64
      5. Convención sobre los derechos del niño ..... 65
      6. Convención sobre la esclavitud ..... 65
      7. Convenio No. 29, relativo al trabajo forzoso u obligatorio ..... 65

8. Protocolo para modificar la Convención sobre la esclavitud firmada en ginebra el 25 de septiembre de 1926 ..... 66
9. Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena ..... 66
10. Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial ..... 66
11. Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud ..... 67
12. Convenio(Núm. 105), relativo a la abolición del trabajo forzoso ..... 67
13. Convenio de ginebra para mejorara la suerte de los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña ..... 67
14. Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales ..... 68
15. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ..... 68

**CAPÍTULO IV ORGANISMOS PROTECTORES DE LOS DERECHOS HUMANOS A NIVEL NACIONAL**

4. Concepto de Organo de Autoridad ..... 70
4.1 Creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos 1990. Decreto ..... 78
A) Organismos Públicos Desconcentrados ..... 85
1. Organos Desconcentrados creados por Ley ..... 88
2. Organos Desconcentrados creados por Decreto ..... 89
3. Organos Desconcentrados creados por Reglamento Interior ..... 89
4. Organos Desconcentrados creados por Acuerdo ..... 90
B) Características de los Organismos Descentralizados ..... 96
4.2. Inclusión en México de Organismos Protectores de los Derechos Humanos ..... 99

**CAPÍTULO V VALIDEZ Y EFICACIA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

5. Validez y eficacia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos ..... 105

**CONCLUSIONES** ..... 114

**BIBLIOGRAFÍA** ..... 121

# INTRODUCCIÓN

***Hay un derecho absolutamente fundamental para el Hombre, mismo que es la base y condición de todos los demás que se pudieran tener: el derecho de ser reconocido siempre como persona humana, con todos los matices que esto implica.***

El objetivo de la presente investigación es analizar la validez y eficacia que tiene dentro de nuestro sistema jurídico, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como la Ley reglamentaria que norma su funcionamiento.

Resultando su eficacia ser nula, ya que la misma no cumple con los requisitos que marca la ley, toda vez que para ser un órgano de autoridad, cada organismo debe contar con ciertas características como lo son las facultades de decisión y ejecución, y en este sentido la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sólo emite decisiones no vinculatorias entre los sujetos y por ende no obligatorias.

La presente investigación consta de cinco capítulos; el primero titulado antecedentes históricos, dividido a su vez en tres etapas llamadas Derechos Humanos en Inglaterra, en Francia y la Tercera en los Estados Unidos Mexicanos, esto a efecto de poder mostrar los primeros antecedentes que en materia de Derechos Humanos se tiene en el mundo, desde el punto de vista formal.

El segundo capítulo titulado Marco Teórico, se refiere a los conceptos jurídicos fundamentales, sobre la materia de Derechos Humanos y Garantías Individuales y sociales, sus semejanzas y diferencias.

Cuando se habla de Derechos Humanos y su tutela, no sólo se refiere a medidas legislativas o judiciales que se pudiesen adoptar para crear un marco jurídico estable de actuación, puesto que también existen otras que hacen posible la efectividad de tales derechos, como el desarrollo económico, el progreso cultural y social, la publicidad entre otras, por lo que el tercer capítulo, requirió de una investigación de leyes y doctrina, en virtud de que en el presente capítulo nos referimos al marco jurídico, esto es el soporte legal de la presente investigación, que nos permite conocer la legislación mexicana en materia de Derechos Humanos, por lo que se titula Marco Legal de los Derechos Humanos en los Estados Unidos Mexicanos, el cual abarca a su vez la adición del apartado B, al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados unidos Mexicanos, la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, los Decretos creadores de los organismos locales en materia de Derechos Humanos y los tratados internacionales suscritos por México en esta materia.

El cuarto capítulo titulado Organismos protectores de Derechos Humanos a nivel Nacional, se divide en tres puntos, el primero llamado concepto de Órgano de autoridad, en el que se pretende dilucidar los requisitos para que un organismo sea un verdadero órgano de autoridad con facultades de decisión y ejecución; el segundo trata del Decreto por el cual se creo la Comisión Nacional de Derechos Humanos como organismo encargado de tutelar los Derechos Humanos en nuestro país; y el Tercer punto, es el referente a la inclusión de estos organismos en nuestro ordenamiento legal.

El quinto y último capítulo titulado validez y eficacia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en la protección de los Derechos Humanos en los Estados Unidos Mexicanos, se pretende establecer lo que es el Organismo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sus funciones, su descentralización del Gobierno Federal, y proponer las reformas a su Ley Orgánica, a efecto de que sus recomendaciones tengan carácter obligatorio e imperativo para los servidores públicos que han incurrido en la violación de los Derechos Humanos de los gobernados, y con esto tengan fuerza obligatoria y coercibilidad, y no sólo invitando o sugiriendo a que conduzcan su trabajo con apego a las leyes, sino que cumplan en todos los casos con las recomendaciones, esto a efecto de que se empiece a dignificar y se fomente la respectiva educación y cultura sobre la protección de los Derechos Humanos, ya sea por medios publicitarios, radiofónicos o televisivos.

El Hombre mediante las garantías individuales que le otorga el régimen jurídico, goza de libertad para vivir, para trabajar, para pensar, para crear, para hacer todo aquello que le este permitido dentro de la normatividad establecida previamente por el propio Estado, es por ello que en los últimos tiempos y a consecuencia de la reestructuración del Estado Federal Mexicano se ha tratado de incluir dentro de su enrome gama de dependencias o estructuras jurídicas una más que vino a dar un matiz diferente a la salvaguarda de los derechos del hombre: ***La Comisión Nacional de Derechos Humanos,*** haciéndolo en el entendido de querer satisfacer las urgencias colectivas al combinar las garantías individuales con los Derechos Humanos, con lo cual tiende a alcanzar un verdadero régimen de justicia social, y más cuando se habla de un Estado Liberal como el nuestro, que al tiempo de permitir se desarrollen con plenitud las libertades humanas, más se acerca al logro de la verdadera justicia social.

El Estado mexicano, como sociedad organizada, es el mejor medio de llevar a cabo el mejoramiento de un pueblo y su finalidad debe ser siempre el bien común, es por ello que

mediante una Ley Suprema como nuestra Constitución, el gobernante ha pretendido otorgar al gobernado prerrogativas contenidas en la misma, a efecto de supeditar las necesidades y derechos a los fines del Estado.

En la actualidad, el hombre como tal y sus instituciones democráticas se encuentran sujetos a una de las mas grandes transformaciones sociales, el Estado hoy día y como se apunto, cuenta con instituciones que procuran el bienestar de la sociedad mexicana, es el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que es la encargada de tutelar dichos derechos, y que como un buen acierto del Ejecutivo Federal al crearla el **5 de junio de 1990,** da al pueblo una institución jurídica en quien apoyarse a efecto de hacer respetar sus derechos más íntimos, sin soslayar, ni minimizar lo que es el juicio de Amparo.

Los Derechos Humanos y su protección, son importantes no sólo para los individuos que son titulares de ellos, sino también para el Estado, porque cualquier país que se ostente de tener un Estado de derecho, tendría forzosamente que vigilar que esta protección fuera cien por ciento eficaz, es por ello que el marco jurídico que ha imperado en los últimos años en nuestro país, no ha logrado avanzar al ritmo del progreso en cuanto a esta materia se refiere, es quizá motivo de esto, el que no se haya logrado entender que la comunidad y por ende el Estado tienen como esencia misma al hombre en sí, y que este, en su individualidad es quien lo integra todo y quien requiere de un marco normativo más contundente que le permita la realización plena, aunque ciertamente el Estado busca el beneficio colectivo, se deben respetar asimismo las libertades humanas y estas deben prevalecer a los interés colectivos, para dar cabida a la justicia social, que involucre un desarrollo justo, equilibrado y compartido que permita al hombre crecer y desarrollar sus potencialidades, y para ello se requiere la conciencia plena de la sociedad en su conjunto, incluyendo al Estado para que la justicia, la vida en común, la tranquilidad y la paz social sean una realidad alcanzable.

Ya por último, resulta importante destacar que para desarrollar la presente investigación se utilizó el método analítico, basado en la investigación documental, mismo que a lo largo de una búsqueda dio como resultado la comprensión del tema y las propuesta de reforma de lo ya establecido.

## 1. DERECHOS HUMANOS EN INGLATERRA

Para entrar al estudio de este tema, primeramente se tendrá que empezar por decir que los Derechos Humanos son consecuencia de un proceso evolutivo a lo largo de la historia, por lo que es preciso determinar los antecedentes inmediatos que dieron origen a este tema tan controvertido, por lo que de manera precisa, se estudiaran los dos principales países en donde se desarrollan por primera vez, documentos que contienen preceptos de este orden.

"Un primer antecedente de las formulaciones normativas se inicia en la Edad Media con el reconocimiento de ciertos derechos a quienes formaban parte de un grupo o estamento social y revestían la forma de pactos, fueros, contratos o cartas, entre ellos los más notables son el pacto o fuero de León, de 1188, el Fuero de Cuenca, de 1189 y la Carta Magna Inglesa, de 1215, con la que se inicia una serie de documentos que irían generalizando el reconocimiento de derechos y libertades a todo el pueblo Inglés, hasta llegar al *Bill of Rights*, de 1689.

La experiencia jurídica Inglesa se ve prolongada, de manera especialmente relevante para el progresivo del desarrollo de los Derechos Humanos, en la colonias americanas. Así, tanto a través de las Declaraciones de derechos de los nuevos Estados de la unión americana, especialmente la del Estado de Virginia, de 1776, la cual fue incorporada al texto de la Constitución del 17 de septiembre de 1791, habría de iniciarse una nueva etapa en el proceso de positivación de los Derechos Humanos" [1]

Como se observa, desde épocas remota a la moderna, ya se encontraban contemplados Derechos Humanos dentro de algunos documentos, sin embargo estos eran única y

---

[1] Cfr. *Diccionario jurídico mexicano.* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Tomo V, p. 1064.

exclusivamente para aquellos individuos que pertenecían a una clase social en particular, es decir no eran otorgados a todos los hombres sin importar su condición, eran más bien privilegios, que otorgaba el gobernante, por lo que no se puede afirmar que desde aquel entonces eran concebidos como prerrogativas de los ciudadanos, no obstante esto aquí se encuentra uno de los más remotos antecedentes de estos Derechos. Esta etapa se caracteriza, por el reconocimiento de los Derechos Humanos de orientación liberal e individualista, y por su incorporación a la gran mayoría de las Constituciones de los estados democrático-liberales, y habría de prolongarse hasta principios de nuestro siglo.

"La noción de los Derechos Humanos es en gran parte, según lo acabamos de ver, producto de la historia y de la civilización y, por tanto, sujeta a evolución y modificación" [2]

"La crítica del sistema político y social imperante en el siglo XVIII fue iniciada en Inglaterra. González Blackaller y Guevara Ramírez Luis citando a John Locke dicen: "el primero que expuso la nuevas ideas fue el Ingles John Locke, quien sostuvo que los hombres han recibido de Dios derechos Superiores a todas las leyes (derechos naturales), consistentes en la Libertad, la Igualdad y la Propiedad. Agrega que "los Gobiernos han sido instituidos por los pueblos para salvaguardar sus derechos (soberanía del pueblo), en consecuencia, el rey no puede tocar la libertad de ningún otro derecho, pues su poder no es absoluto, sino limitado por la Soberanía del pueblo, manifestada en sus Representantes o Diputados reunidos en un Parlamento, Asamblea o Corte" [3]

John Locke, pensador Inglés de esa época manifestaba ciertamente que los hombres por el sólo hecho de serlo han recibido Derechos superiores a todos aquellos que puedan ser otorgados por los Gobiernos y plasmados en documentos.

---

2 *Ibid.*, p. 1064.

3 GONZÁLEZ BLACKALLER, Ciro. *Historia universal.* p. 247.

"Desde el año de 1215, en que se firmó la carta Magna, hasta 1679, rigió el principio de libertad individual para todos los súbditos Ingleses, pero este principio fue fácilmente burlado por los que disponian de la fuerza (...), a eso se debió la Ley del *Habeas Corpus* dictada en 1679, la cual es una Institución que garantiza la libertad individual poniendo al alcance de los individuos un medio expeditivo de obtener de inmediato el amparo; no pretendió garantizar sino una sola de las libertades o derechos individuales; la libertad corporal, sin dejar de tomar en cuenta que en aquel entonces era ésta aparte de la inviolabilidad del domicilio, la única libertad o derechos individual reconocido y proclamado" [4]

En este orden de ideas se puede precisar que esta Institución el "Habeas Corpus", fue quizá uno de los antecedentes más importantes de lo que hoy se conoce en nuestro país como el Juicio de Garantías, sin dejar de hacer la aclaración que en lo que respecta a nuestra materia, también es un antecedente de los llamados derechos humanos, toda vez que si estudiamos esta figura, se advierte que su finalidad primordial si no es que la única, era proteger uno de los derechos fundamentales del hombre como lo es la Libertad corporal, siendo pues que además de la inviolabilidad del domicilio, el Habeas Corpus es el primer instrumento que de manera indirecta protegía al individuo en sus derechos naturales, ya que sólo unos cuantos años después se lleva a cabo la primera Declaración y enumeración de los Derechos Humanos.

"El *Habeas Corpus* surgió en Inglaterra durante la Edad Media, aunque no se puede determinar el momento preciso ni sus caracteres en aquel entonces, por eso se dice que tiene un origen consuetudinario, aunque más precisamente se debe decir jurisprudencial, dadas las peculiares fuentes del derecho Ingles. El primer gran documento legislativo que vino a regular

---

[4] GARRONE, José Alberto. *Diccionario jurídico*, Tomo II, pp. 221-223.

la vida de esta Institución inglesa fue el *Habeas Corpus,* perfeccionándose posteriormente y consolidándose en otra ley de 1679, complementándose con el *Bill of Rights* de 1689. El *Habeas Corpus* fue reconocido por todas las colonias Británicas y especialmente los Estados Unidos, en donde ha tenido un desarrollo singular y por donde principalmente ha influido al derecho mexicano" [5]

Esta Institución, fue el instrumento protector de la libertad personal, que fue adoptado por algunas naciones europeas e iberoamericanas, tales como Bolivia, Brasil, Chile, Venezuela, y México, entre otras.

---

5 *Diccionario jurídico mexicano Op. Cit.* p. 1567.

## 1.1. DERECHOS HUMANOS EN FRANCIA

El proceso revolucionario que se abre en Francia en 1789 constituye la primera página de la historia contemporánea, aún cuando se debe advertir que significa también el comienzo y desenlace de la época moderna. Después de un largo proceso de luchas constantes entre las clases sociales imperantes en esa época, Francia logró ser el antecesor en lo que a Derechos Humanos se refiere, es aquí donde surge el más valioso de los documentos que se han dado al mundo en esta materia **"La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano"**, es aquí donde por primera vez los Derechos Humanos juegan un papel trascendental y donde son parte importante de un pueblo completo sin distinciones de clase; por lo que se hará un estudio sucinto de los principales movimientos que dieron paso al momento cumbre en la Historia de este país, **la Revolución Francesa** y con ella el documento más importante donde se cristalizó todo el ideario liberal, **La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.**

"En Francia bajo el régimen de Luis XV, la monarquía comenzó su decadencia, se emprendieron inútiles y costosas guerras, como la guerra de sucesión de Polonia, y la burguesía y el campesinado acrecentaron su hostilidad al régimen señorial. La crisis se produjo en el reinado de Luis XVI, estallando la Revolución Francesa. La Asamblea Constituyentes dio paso a la insurrección de pueblo de París, la toma de la Bastilla, la abolición de los derechos señoriales, la confiscación de bienes del Clero y la detención del rey" [6]

"Luis XVI recibió al subir al trono, un gobierno en bancarrota, una Corte gastadora e irresponsable, una nobleza corrompida y cargada de privilegios, una burguesía ansiosa de acabar con el régimen feudal y un pueblo hambriento y miserable, agobiado por las

---

[6] Cfr. *Enciclopedia Interactiva Santillana.* Revolución francesa. Tomo III, p. 987.

obligaciones en contra los poderosos. Para hacer frente a tan difícil situación se fueron acumulando empréstitos, que no hicieron sino retardar un poco más la bancarrota general; por lo que el Ministro de Hacienda propuso que se estableciera la libertad de comercio y la libertad de trabajo, que se suprimieran las pensiones y los gastos inútiles de la Corte, sin embargo ellos se negaron a esto.

Los "Estados Generales" en Francia eran tres, de acuerdo con las clases sociales; nobleza, clero y pueblo, o sea, el Estado Llano. En los casos generales de crisis, o cuando se necesitaban fondos para sostener las guerras, el rey de Francia podía convocar a los representantes (diputados) de estos tres Estados a fin de que se propusieran las medidas convenientes" [7]

"En esta época, durante el verano de 1787 y bajo la influencia irresistible de los acontecimientos, vacila y se desploma la filosofía política que constituía los fundamentos del antiguo régimen. En su lugar, se instaura una doctrina democrática que se expresa en el documento más célebre de la historia constitucional moderna y señala el principio de una nueva era; **la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.** Fue el Marqués de Lafayette, patriota Francés que había luchado junto con Washington por la independencia de Estados Unidos, quien propuso se redactara dicho documento" [8]

"En el texto de la Declaración, se aprobaron entre otros, los siguientes principios:

- Igualdad ante la justicia.
- Igualdad de todos ante la Ley.
- Libertad de expresión y de prensa.

---

[7] GONZÁLEZ BLACKALLER, Ciro. *Historia..., Op. Cit.* p. 264.
[8] *Diccionario jurídico mexicano. Op. Cit.* p. 829.

- Libertad de trabajo.
- Libertad de cultos.

La Asamblea reconoció, además, el poder del rey, siempre que este gobernara de acuerdo con una Constitución, pero el rey, nuevamente, no quiso promulgar la Declaración de derechos, volviéndose a intensificar la agitación y el descontento populares" [9]

"La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano se inspira en varios principios afirmados por la Declaración de Derechos de Virginia de 12 de junio de 1776 por la Declaración de Independencia de 4 de julio del mismo año, y por las Constituciones de los primeros trece Estados de la Unión Americana. Junto con la influencia norteamericana, cabe mencionar que la Declaración Francesa refleja otras fuentes de inspiración, y puede decirse que en ella cristaliza todo el pensamiento europeo del siglo XVIII, en el que se reúnen las corrientes anteriores de la Reforma protestante y de Locke, así como la ideas contemporáneas de Montesquieu, Rousseau y de los enciclopedistas, entre otros. De ahí que es muy amplio el alcance del documento de 1789, pues desborda las fronteras nacionales: universalista, *la Declaración proclama el triunfo del derecho natural* y se dirige solemnemente a todos los hombres de todos los países.

El contenido de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano consta de un preámbulo de quince líneas, y de diecisiete artículos, el más corto es de dos líneas y el más largo de seis; es un texto muy breve, redactado en un lenguaje admirable por su claridad y precisión. El Preámbulo expresa su adhesión a la doctrina del derecho natural, así como fundamento del orden social "bajo los auspicios del Ser Supremo". Los individuos tienen derechos inherentes a su calidad de seres humanos: estos derechos son naturales, inalienables

---

[9] GONZÁLEZ BLACKALLER, Ciro,. *Historia. .. Op. Cit.* p. 268.

y sagrados"; no son otorgados por las autoridades sociales o políticas, sino que son preexistentes, y la Asamblea se limita a reconocer su existencia y a declararlos solemnemente" [10]

"La Declaración establece dos series de disposiciones; por una parte, enumera los derechos "naturales e imprescriptibles" del hombre y del ciudadano, y, por la otra, enuncia los derechos de la Nación al formular varios principios de organización política, que constituye los fundamentos del nuevo derecho público.

Nueve de los artículos enumeran los derechos del hombre: la igualdad, la libertad, la seguridad, la propiedad y la resistencia a la opresión.

a) La libertad es el derecho " de poder hacer todo aquello que no perjudique a otro", y sus límites no pueden ser determinados sino por la ley.

b) la seguridad: garantías contra las acusaciones y detenciones arbitrarias, presunción de inocencia del acusado, principio de legalidad del juez, del delito y de la pena.

c) La propiedad es la garantía más segura de la libertad; es un derecho "inviolable y sagrado" del que nadie puede ser privado, sino en caso evidente de "necesidad pública, legalmente justificada, y previa justa indemnización.

---

[10] *Diccionario jurídico mexicano. Op. Cit* p. 829.

d) Se proclama la igualdad de todos los hombres entre sí ante la Ley.

e) La resistencia a la opresión, como los derechos antes referidos, debe analizarse como una condena implícita de los abusos y arbitrariedades de la monarquía y de los privilegios de la aristocracia" [11]

"El significado de la Declaración es la suma de la filosofía de las luces acentúa en mayor grado el carácter teórico, abstracto, casi metafísico que se manifestaba ya en las declaraciones americanas. En realidad en documento lleva el sello de su época y de la clase social que la ha votado, es decir de la burguesía liberal" [12]

Por último podemos afirmar que **La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano** constituye el principal documento con el cuál se proclamaron por primera vez los Derechos Humanos en la Época Moderna de manera Universal, es en esta declaración donde se ponen de manifiesto los principales derechos preexistentes de la persona humana, que no son el producto de aquellos que el gobierno otorga, sino que son producto del derecho natural que sostiene que todo hombre ha nacido libre y que por lo tanto esos derechos le son natos y nadie puede ni tiene el poder de arrebatarlos.

**La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano,** fue la pauta para que en el mundo se empezaran ya a contemplar dentro de los documentos llamados Constituciones un apartado especial que integra lo que se conoce como la parte dogmática de cada una de

---

[11] *Ibid.* p. 829.
[12] *Ibid.* p. 830.

ellas, en el que se inscriben y plasman los derechos inherentes del hombre y es lo que se conoce con el nombre de Garantías Individuales, término ya positivizado.

Asimismo, debe reiterarse que este documento es indudablemente básico para el establecimiento y reconocimiento de los Derechos Humanos fundamentales, pues proclama en todo individuo la existencia de Derechos Naturales, anteriores y superiores al Estado, siendo estos universales, toda vez que son patrimonio común de todos ser humano.

## 1.2. DERECHOS HUMANOS EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

A lo largo de la historia de nuestro país, se observa que en lo que se refiere a materia de Derechos Humanos, encontramos una serie de documentos que plasmaban en sus textos preceptos legales que hacían referencia a dichos Derechos, sin embargo estos eran sólo enumerativos; por lo que en la presente investigación se hará una síntesis de dichos documentos en todas y cada una de las etapas por la que ha atravesado México, es decir por la época precolonial, colonia y moderna:

### A) ÉPOCA PRECOLONIAL

En esta época y como hasta ahora, en nuestro país existe una pluralidad de culturas, tales como la Olmeca, la Teotihuacana, la Tolteca, la Maya, y la Azteca, entre otras, sin embargo en ninguna de ellas se encuentra algún indicio en lo que a materia de Derechos Humanos se refiere, por lo que solamente nos referiremos a estas de manera enunciativa, a efecto de poder destacar como era su organización política y social.

Todas estos pueblos de la antigüedad contaban con una incipiente organización política y social, toda vez que la ausencia de Instituciones gubernamentales y sociales, hacen de estas sociedades, culturas que se basaban en el derecho consuetudinario, y en la costumbre, sin dejar de hacer alusión a que desde este entonces el fenómenos de la división de clases sociales era palpable, ya que estas civilizaciones dependían de sus costumbres contaban con clases superiores o privilegiadas y clases inferiores, sin que ello signifique que existían los Derechos Humanos o las Garantías Individuales para determinados individuos, ya que como se dijo anteriormente en esta etapa no hay ningún documento que nos hable de los Derechos Humanos, sin embargo había que destacar que desde aquel entonces ya se venía viendo que la

humanidad en su camino hacia la evolución política y social, tendría en un futuro que contar con instituciones que garantizarán estas libertades.

Por otra parte, debe decirse que como consecuencia de la división de clases sociales existente ya desde ese tiempo, los derechos que remotamente existían no podían ser iguales para todos, estaban reservados en favor de aquellos individuos que pertenecían a la clase social privilegiada.

Asimismo, la rudimentaria organización del Estado era totalmente Teocrática, es decir se regían por el Derechos divino, ya que todo según sus creencias provenía de los Dioses, quienes les marcaban el camino y la pauta a seguir.

## B) ÉPOCA COLONIAL

En esta etapa de conquista a nuestro país con la llegada de Hernán Cortés, se encuentra que, aunque de manera somera los indígenas contaban con cierta protección por parte de la leyes y de los sacerdotes que tenían como encomienda el cristianizarlos, sin embargo las leyes no eran cumplidas por todos, tratando entonces a estos individuos como esclavos.

"La población de México, en la época colonial, tuvo su origen a partir de tres grupos étnicos principales: los blancos o europeos, españoles casi en su totalidad, cobrizos o indígenas nativos del imperio mexica, y negros que eran esclavos africanos. De esos tres grupos, los hijos y demás descendientes de los europeos o españoles eran llamados criollos. La mezcla de blancos e indígenas dio como resultado al mestizo. De negros y blancos resultaron los mulatos, y de negros e indígenas los zambos.

Los grupos más representativos de la sociedad novohispánica fueron, por su número los mestizos que ahora predominan en México, los blancos peninsulares creían ser superiores a los demás. Tal creencia provenía de que ellos eran privilegiados, pues tenían en sus manos al estado, la iglesia, el comercio en grande, la más rica minería y la explotación agrícola basada en los "repartimientos" de la tierras y en las "encomiendas" de indios.

Los criollos poseían solamente haciendas o ranchos de valor limitado o eran comerciantes en pequeña escala, abogados o sacerdotes.

Los indios eran casi esclavos, pues a pesar de que las Leyes de Indias los protegían de sus amos, y de que los sacerdotes misioneros los defendían, los "encomenderos" no respetaban los mandamientos de las leyes ni el apostolado de los misioneros. [13]

Por lo anterior, se puede describir que antes como ahora en nuestro país, han existido una pluralidad de etnias culturales que han dado origen al México de hoy, de este breve comentario observamos que si bien es cierto los indígenas de aquella época contaban con ciertos derechos a su favor, también lo es que no se respetaban, y no obstante que tenían una legislación que así lo determinaba, los encomenderos no respetaban la ley, por lo que seguían siendo tratados como esclavos.

"La conquista, con sus episodios heroicos, nos impresiona como el triunfo de una raza superior y nos deja ver la realidad: que es al indio conquistado mental y moralmente al español; esto explica la diferencia entre el español peninsular del criollo y por qué el enemigo de España, el que determino la separación de México de su antigua metrópoli, no fue el indio sino el criollo.

---

[13] Cfr. BARRALES VALLADARES, José. *Síntesis de la historia en México.*, p. 51.

aportar nada, a pesar de que provenían de un País altamente católico, estos no legislaron nada al respecto, ya que se regían por el Derecho divino.

### C) ÉPOCA MODERNA

Esta nueva época de la Historia de México se integra por movimientos socio-políticos, que comienzan en 1810 y desembocan en 1910, y con lo cuales ha expresado el pueblo mexicano el poderoso móvil que lo impulsa para encontrarse consigo mismo, a su propia integridad como nación, y que culminaron con las tres Constituciones políticas que se ha dado en esta etapa ya independiente, pues han surgido en estos movimientos y son la de 1824, 1857 y 1917, actualmente en vigor; sin embargo de manera somera haremos referencia a la Constitución de Cádiz de 1812 y a las Leyes de Reforma de 1836 sólo a manera de esbozo.

El primer movimiento socio-político de nuestro país, "La Revolución Mexicana", que ciertamente fue uno de los movimientos más importantes del pueblo mexicano, movimiento en el cual el logró más que en materia de Derechos Humanos, lo fue en materia agraria, ya que las motivaciones de este encuentro fueron precisamente el agrarismo en México, el reparto de la tierra y la abolición de los latifundios que eran una peste y no dejaban progresar al país, por lo que en nuestra materia no hubo ningún logro ni documento que contemplara dicha situación, sin embargo no cabe duda de que es uno de los tantos hilos que lograron la evolución normativa dentro de la legislación a efecto de que se llegarán a concretar otras situaciones que si dependen directamente de nuestra materia. Los Derechos Humanos.

## 1. CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ

"La constitución que expidieron las Cortes de Cádiz, jurada en España el 19 de marzo de 1812, suspendida por el virrey Venegas poco después, fue restablecida por Calleja al año siguiente en alguna de sus partes.

Esta Constitución es una de la más importantes entre las leyes fundamentales de México, no sólo por haber regido durante el período de los movimientos preparatorios de la emancipación, así haya sido parcial y termporalmente, sino también por la influencia que ejerció en varios de nuestros instrumentos constitucionales, no menos que por la importancia que se le reconoció en la etapa transitoria que procedió a la organización constitucional del nuevo Estado." [16]

## 2. CONSTITUCIÓN DE 1814 (APATZINGÁN)

"Esta Constitución fue sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, con el título de *Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana.* Sus autores, según lo manifestado por Morelos en su proceso, fueron Herrera, Quintana Roo, Sotero, Castañeda, Berdusco y Argándar. Desde la declaración de independencia, Rayón se había opuesto expresamente al desconocimiento de Fernando VII, que ahora ratificaba la Constitución al postular la emancipación plena.

La Carta de Apatzingán careció de vigencia práctica. Aunque fueron designados los titulares de los tres poderes que instituía, las circunstancias impidieron su actuación normal. Poco más de un año después de promulgada la Constitución, en noviembre 15, Morelos fue

---

[16] TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes fundamentales de México 1808-1995.* p. 59.

capturado por salvar al Congreso; al mes siguiente el jefe insurgente Mier y Terán disolvió en Tehuacán a los restos de los tres poderes" [17]

Sin embargo, no debe olvidarse que José María Morelos y Pavón dejó un legado importante para nuestro país, los 23 puntos dados en el documento más importante *"Los Sentimientos de la Nación"*, documento de cual hablaremos más adelante.

## 3. LAS LEYES DE REFORMA

En la etapa de la reforma, como podemos apreciar abarca dos períodos, el que va de la Constitución de 1824, hasta la revolución de Ayutla y que desembocó en la Constitución de 1857, y como anteriormente se dijo en todas las constituciones políticas de México, hasta la actual, se contemplaban de manera general, los Derechos Humanos, sin ser el tema primordial de ellas, por lo que en esta etapa, tampoco existe el documento clave de esta materia, sin dejar de nombrar que evidentemente también esta época fue de vital importancia para nuestra evolución como país.

"A principios del siglo XIX, la Sociedad de la Nueva España estaba a favor de profundos cambios, con excepción de quienes dominaban la administración colonial o controlaban el comercio ultramarino. La aristocracia criollas anhelaba una situación que favoreciera el comercio y las clases medias estaban imbuidas de los principios democráticos que sustentaron la independencia de Estados Unidos"[18]

En México se pueden distinguir dos grandes etapas en la consignación constitucional de

---

17 *Ibid.*, p. 28-29.

18 BARRALES VALLADARES, José, *Historia de... Op. Cit.* p. 46.

los Derechos Humanos, es decir antes y después de nuestra Constitución vigente. Hasta 1917 la mayoría de los documentos constitucionales elaborados en el México insurgente e independiente plasmaron un repertorio más o menos amplio de Derechos Humanos, de espíritu y orientación liberal-individualista.

Declaraciones de este tipo de derechos las encontramos consignadas desde el Decreto Constitucional de Apatzingán de 1814 hasta la Constitución de 1857.

"Este primer movimiento tuvo varios factores que fueron dando las circunstancias históricas, unidos a la realidad social, pues son lo motivos que llevaron al pueblo novohispánico a luchar por independizarse de España" [19]

"En varias artes de la Nueva España había inquietud, desde el final del siglo XVIII y principios del XIX, por las ideas de libertad y derechos naturales. Quienes los animaba y guiaba era el párroco del pueblo de Dolores, don Miguel Hidalgo y Costilla, quien había sido alumno brillante del Colegio de San Nicolás de Valladolid por sus vastos estudios y conocimientos humanísticos, además de tener grado de bachiller de la real y pontificia Universidad de la Nueva España. El Virrey Venegas tuvo conocimiento de esta conspiración en septiembre de 1810, y ordenó que se movilizara el ejército para acabar con ella" [20]

"Hidalgo se reunió el 20 de octubre con Morelos el la población de Charo y acordaron los planes de guerra insurgente basándolos en la ideas de libertad. Luego de conferenciar con él, Hidalgo lo comisionó para que levantara a las poblaciones del sur de la Nueva España y se apoderara de Acapulco, puerto particularmente estratégico por el comercio con el Extremo Oriente.

---

[19] *Op. Cit.* pp. 65-66.
[20] BARRALES VALLADARES, José. *Historia.... Op. Cit.*, p. 71.

Aconsejado por Hidalgo, habría de complementar su pensamiento con la exigencia de libertad de la vida nacional en todos los órdenes, a partir de la independencia política de España.

Hidalgo había expedido para este entonces varios decretos benéficos para el pueblo cuya insurgencia inició y condujo hasta su muerte, uno de los primeros dado en Valladolid el 19 de octubre de 1810, abolió la esclavitud por primera vez en América, luego en Guadalajara decretó que se entregaran las tierras a quienes las cultivaran el 5 de diciembre de 1810. Después en la misma ciudad, reiteró la abolición de la esclavitud y liberó del pago de impuestos a las llamadas "castas" y a los indios" [21]

Como se desprende de lo hasta ahora expresado, en la etapa que inicia con la independencia de nuestro país de España, se deduce que ya en este entonces se empezaba a pensar en los Derechos Naturales innatos al hombre, y en la libertad de los individuos, por lo que los primeros documentos, recogieron en sus textos quizá el principio de todo derecho que es la libertad, ya que si este, lo demás derechos no tendrían ninguna validez ni eficacia.

El documento más importante de esta etapa es sin lugar a dudas el que proclamó Morelos. El pensamiento de Don José María Morelos y Pavón, llega a su más elevada expresión en este discurso llamado los **"Sentimientos de la Nación"**, en 1814, que no es más que una copia de el documento francés denominado **"La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano,** toda vez que no hay que olvidar que tanto Miguel Hidalgo como Morelos se encontraban influenciados por la doctrina europea-individualista, toda vez que Morelos precursor de este notable documento, había estudiado en la Real y Pontificia

---

[21] *Ibid.* pp. 73-75.

Universidad de la Nueva España, quien le otorgó el grado de Bachiller; sin embargo no podemos dejar de darle el mérito merecido a dicho documento, por que si bien es cierto es una copia, también lo es que en nuestro País, es el primer documento formal, aunque de efímera vigencia en cuanto a materia de Derechos Humanos conocemos, ya que si bien es cierto existieron otros, pero ninguno otorgaba apartado especial para ellos, cosa que **Los Sentimiento de la Nación hizo.**

"Proclamó la Soberanía, la libertad y la igualdad del pueblo de México, la división de poderes y el gobierno de representantes, a la vez que condenó la opulencia de los ricos, la indigencia de los pobres y la deshonestidad de los gobernantes.

En este memorable documento, además pidió que se proclamara:

1. La supresión total de la esclavitud;
2. La inviolabilidad del domicilio;
3. La supresión del tormento;
4. La desaparición de estancos, alcabalas y tributos, y
5. El derecho de las poblaciones para obtener con su trabajo el beneficio de la agricultura, impidiéndoles que la tierras siguieran en manos de un solo propietario" [22]

De lo hasta ahora dicho los **"Sentimientos de la Nación"**, en sus 23 puntos dados por Morelos para la Constitución, es el documento memorable que hace que el pueblo mexicano cuente con una legislación apropiada para ese momento, que los proteja en sus derechos más elementales como seres humanos, de las violaciones e intransigencias a que habían estado sujetos durante el período colonial, este documento ya recoge en su contenido los Derechos

---

[22] *Op. Cit.* p. 77.

## 2. CONCEPTO DE DERECHOS HUMANOS

Tema de actualidad reciente es el de Derechos Humanos, y aunque este término es de origen aparentemente reciente, tales derechos es el resultado de un largo proceso evolutivo en el que influyeron una serie de acontecimientos, hasta llegar al momento en que fue decisivo el reconocimiento de la dignidad humana, no debemos dejar atrás el aspecto de que el cristianismo juega un papel importante en este reconocimiento, toda vez que ellos se derivan del derecho natural.

En el ámbito de los Derechos Humanos, no existe un consenso ni en la Ley ni en la doctrina sobre un concepto determinado de Derechos Humanos, confundiéndolos con otros términos. En este sentido en la gran mayoría de las Constituciones de los países de Europa, como Francia, reconocen los Derechos Humanos bajo un catálogo o una declaración de los *derechos fundamentales del hombre, pero agrupan a estos derechos bajo rubros que son* diferentes denominaciones, es por ello que Nuestra Carta Magna las agrupa dentro de las llamadas Garantías Individuales. Por lo que para obtener el cabal respeto de estos Derechos Humanos, es de vital importancia tener un conocimiento de su naturaleza, de sus principios, de su fundamentación y sobre todo de su conceptualización, por lo que en el presente capítulo se estudiaran los diferentes conceptos, toda vez que hasta el momento no se cuenta con una terminología concreta para referirse a su estudio.

El conocimiento es indispensable, en el caso de los Derechos Humanos resulta esencial el conocimiento de su naturaleza, de sus principios básicos, de su fundamentación y de su conceptualización si es que se pretende obtener su cabal respeto, por lo que se tratara dar un concepto de ellos.

"Los términos jurídicos son casi imprecisos y susceptibles de acepciones variadas. En

ese sentido, la necesidad de contar con un lenguaje exacto, coherente y bien construido es una exigencia de cualquier tipo de conocimiento científico y, como tal, es de aplicación directa a los Derechos Humanos, que no cuentan hasta el momento con una terminología concreta.

El vocablo Derechos Humanos, lleva consigo una redundancia. Todos los derechos son humanos. Sin embargo, se le ha empleado desde hace algún tiempo y hasta el presente en un sentido específico, con relación a determinados derechos, diferenciados de los demás y que son humanos por antomasia. Acorde con diferentes épocas han sido diversos los derechos aludidos y también sus denominaciones. Se les han llamado:

a) Derechos Naturales;
b) Derechos innatos u originales;
c) Derechos Individuales;
d) Derechos del Hombre y del Ciudadano;
e) Derechos fundamentales o esenciales del hombre;
f) Libertades públicas... entre otras" [23]

"José Castán Tobeñas, nos dice que, podrían dividirse en derechos fundamentales de la persona, derechos estatutarios y derechos subjetivos en sentido técnico jurídico" [24]

Los derechos estatutarios son para él, aquellos en que el sujeto se halla en relaciones de comunidad y de organización. Los derechos subjetivos propiamente dichos son aquellos en que el sujeto se encuentra en relaciones de coordinación y en que predomina el sentido de libertad sobre el de función.

---

23 R. TERRAZAS, Carlos. *Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México*. pp. 13-14.
24 CASTÁN TOBEÑAS, José. *Los Derechos del Hombre*. Revista General de Legislación y Jurisprudencia, Tomo LVIII, No. 6, p. 778.

"Es importante destacar que para poder encontrar una conceptualización precisa de estos derechos, se requiere de un previo análisis de su fundamento. En la Historia de los Derechos Humanos se han presentado varios tipos de justificaciones, que son:

a) Fundamentación Iusnaturalista;
b) Fundamentación Historicista; y
c) Fundamentación Ética.

La fundamentación iusnaturalista de los Derechos Humanos es la de mayor tradición histórica y deriva directamente de la creencia en el derecho natural; el jusnaturalismo para Eusebio Fernández "es aquella corriente que admite la distinción entre derecho natural y derecho positivo y sostiene la supremacía del primero sobre el segundo" [25]

"El derecho natural no es más que el conjunto de normas que los hombres deducen de la intimidad de su propia conciencia y que estiman como expresión de la justicia en un momento histórico determinado" [26]

"La fundamentación historicista, nos dice; los Derechos Humanos manifiestan los derechos variables y relativos de cada contexto histórico que el hombre tiene y mantiene de acuerdo con el desarrollo de la sociedad, la diferencia de esta con la fundamentación jusnaturalista son claras, en lugar de derechos naturales y absolutos de habla de derechos históricos, variables y relativos, en lugar de derechos superiores a la sociedad se habla de derechos de origen social" [27]

"La Fundamentación Ética, para ella los Derechos Humanos aparecen como derecho

---

25 Cfr. FERNÁNDEZ, Eusebio. *El problema del fundamento de los Derechos Humanos*, Anuario de Derechos Humanos No. 1, p. 80.
26 Cfr. DE PINA VARA, Rafael. *Diccionario de Derecho*. p. 236.
27 FERNÁNDEZ, Eusebio. *Los problemas del..., Op. Cit.* pp. 18-19.

morales. Es decir, como exigencias éticas" [28]

De lo hasta aquí expuesto, reconocemos que el término Derechos Humanos es complejo, toda vez que esta terminología queda reflejada en lo inestable y cambiante de este concepto en la historia, ya que como observamos este concepto ha ido cambiando y sobre todo se le han dado acepciones diferentes de acuerdo a la época y a la sociedad; sin embargo trataremos de dar un concepto uniforme de los mismos aunque estos de por si no lo tengan.

**DERECHOS HUMANOS**

Se pueden conceptuar:

"Los llamados derechos del hombre como aquellos derechos fundamentales de la persona humana, considerada en su aspecto individual como comunitario, que corresponden éste por razón de su naturaleza, y que deben ser reconocidos y respetados por todo poder y autoridad y toda norma jurídica positiva, cediendo, no obstante, en su ejercicio ante las exigencias del bien común" [29]

"Los Derechos del Hombre se refieren a aquellas libertades fundamentales que adhieren a la dignidad humana, derechos universales que pertenecen a todo ser humano, independientemente de espacio geográfico y tiempo, sin distinguir el color de la piel, el sexo el origen o nacimiento. En fin, derechos que amparan el dominio más íntimo en la vida espiritual del ser humano" [30]

---

28 *Ibid.* p. 20.

29 CASTÁN TOBEÑAS, José. *Los Derechos..., Op. Cit.* p. 21.

30 J. LA ROCHE, Humberto. *Algunas consideraciones sobre los derechos del hombre y su protección jurídica*, en: Revista de la Facultad de Derecho, año XII, No. 36, p. 29.

"Se llaman Derechos Humanos aquellos derecho fundamentales, a los que todo hombre debería tener acceso, en virtud puramente de su calidad de ser humano y que, por lo tanto, toda sociedad que pretenda ser una sociedad auténticamente humana debe garantizar a sus miembros" [31]

También se conceptúan a los Derechos Humanos como el "conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente". [32]

Los Derechos Humanos constituyen pues, un fenómeno cultural, que se integra por elementos aportados en la historia, hasta su aparición, lo que hoy significa Derechos Humanos, no es más que las ideas abstractas que le han servido de soporte y las conceptualizaciones acumuladas a lo largo de la evolución del hombre, y que después llegan a positivizarse y convertir en lo que nuestra Constitución Política llama Garantías Individuales y Sociales.

Por lo anterior, y para dar un concepto propio de Derechos Humanos, se dice: son el conjunto de facultades, libertades, prerrogativas, fundamentales e intrínsecas del ser humano que, por el sólo hecho de serlo tiene y que forma parte importante de su dignidad humana, que no pueden ser otorgados por ningún poder soberano, pero que cualquier Estado ya sea Capitalista o Socialista, que se ostente de contar con un Estado de Derecho, debe tutelar y salvaguardar, pero sobre todo respetarlos por encima de cualquier otra cosa.

---

31 COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS. *La libertad de pensamiento, conciencia y religión*, Edición Especial, 1968, p. 46.

32 INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Diccionario jurídico mexicano*, t. D-H, p. 1093.

No basta que estos derechos estén tutelados y consagrados en nuestra Constitución, sino además se debe aprender a conocerlos, fomentando su correspondiente difusión para que en la medida que esto suceda sean respetados a toda costa.

## 2.1. CONCEPTO DE GARANTÍAS INDIVIDUALES

En nuestros días, y después de un largo proceso evolutivo de las normas jurídicas de derecho positivo, los sistemas políticos admiten en forma oficial una doctrina o conocimiento de los Derechos Humanos. Por ese motivo estos aparecen en casi todos los textos de las Constituciones actuales, bajo el rubro de "Garantías Individuales", por lo que estas pueden conceptuarse de diferentes formas.

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

El concepto "garantía" en derecho público ha significado diversos tipos de seguridades o protecciones en favor de los gobernados, dentro de un estado de derecho, es decir dentro de una entidad política estructurada y organizada jurídicamente, en que la actividad del gobierno está sometida a normas preestablecidas que tiene como base de sustentación el orden constitucional. En otras palabras, desde el punto de vista de nuestra Ley Fundamental vigente, las "garantías individuales implican, no todo el sistema jurídico para la seguridad y eficacia del estado de derecho, sino lo que se ha entendido como derechos del gobernado, frente al poder público" [33]

"En este sentido debemos hacer la distinción entre "garantías individuales" y "derecho

---

[33] BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo,* pp. 181-182.

del gobernado", toda vez que esta distinción comienza desde la Constitución de 1857, ya que los constituyentes de esta Constitución, se encontraban influidos por la corriente jusnaturalista, toda vez que consideraron que los derecho del hombre son aquellos que éste recibe de Dios, y que dada su amplitud y variedad, no era posible enmarcar dentro de un catálogo, por ello dichos constituyentes se concretaron a instituir las garantías, que aseguran el goce de estos derechos, que el estado debe proteger y salvaguardar.

Ignacio Burgoa señala que para Fix Zamudio "sólo pueden estimarse como verdaderas garantías los medios jurídicos de hacer efectivos los mandatos constitucionales, indicando además, que existen dos tipos de garantías: las fundamentales y las de la Constitución; las garantías fundamentales son las establecidas por los primeros 28 artículos de nuestra Carta Fundamental, las cuales unas tienen el carácter de individuales, otras pueden estimarse sociales, y finalmente también están reguladas por determinadas instituciones y entre estas últimas merecen destacarse las establecidas por los artículos 14 y 16 que pueden designarse genéricamente como "garantías de justicia". Por el contrario, las garantías de la Constitución Mexicana son los procesos establecidos por los artículos 103 y 107 (amparo), 105 (conflictos entre estados y federación, o los estados entre sí) y 111 (proceso de responsabilidad de funcionarios), que ya son normas estrictamente procesales de carácter represivo y reparador" [34]

"Alfonso Noriega Cantú identifica las garantías individuales con los derechos del hombre, sosteniendo que estas garantías son derechos naturales, inherentes a la persona humana, en virtud de su propia naturaleza de las cosas, que el estado debe reconocer, respetar y proteger, mediante la creación de un orden jurídico y social, que permite el libre desenvolvimiento de las personas, de acuerdo con su propia y natural vocación, individual y social" [35]

---

[34] Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Las garantías individuales*, p. 161.

[35] NORIEGA CANTÚ, Alfonso. *La naturaleza de las garantías individuales en la constitución de 1917*,

"Asimismo, Juventino V. Castro no dice: "Las Garantías Individuales o derechos en su primer origen, no son elaboraciones de juristas, politólogos o sociólogos, ni nacen como producto de una reflexión de gabinete. Son auténticas vivencias de los pueblos o de grupos que constituyen a éstos, quienes se las arrancan al soberano para lograr el pleno reconocimiento de libertadas y atributos que se supone corresponden a la persona humana por el simple hecho de tener esta calidad." [36]

Por lo que se concreta que, las garantías individuales, en su amplio repertorio, plasmado en la Constitución, y en el variado sistema jurídico de nuestro país, referente a la seguridad y eficacia del Estado de derecho, no contempló lo que a Derechos Humanos se refiere, sino lo que se ha entendido ahora como o Derechos del Gobernado, frente al poder público, que no son más que las garantías individuales.

Asimismo debe destacarse que todas las garantías individuales son Derechos Humanos en Lato Sensu, pero no todos los Derechos Humanos son garantías individuales, toda vez que como ya lo vimos, para los Constituyentes de 1857 y 1917, fue imposible catalogar a los Derechos Humanos por su amplio contenido, por lo que se llamaron garantías individuales.

El objetivo de este tercer capítulo, es establecer el Marco Jurídico de los Organismos Protectores de Derechos Humanos; para llevar a cabo esta tarea es necesario señalar el orden jerárquico de la norma en México. Para iniciar es importante señalar la exposición de motivos respecto a la adición del apartado B del artículo 102 Constitucional, siendo éste la base que sustenta la organización de los organismos protectores en materia de Derechos Humanos en nuestro país. Luego entonces, haciendo una explicación del tema, el Ejecutivo Federal ha

---

Coordinación de Humanidades, UNAM, p. 111.

36 Cfr. V. CASTRO, Juventino. *Lecciones de garantías y amparo.* p. 3.

logrado en cuanto a sus alcances que existan dichos organismos para beneficio de los mexicanos en el ejercicio de sus derechos connaturales, incluyendo por supuesto en este inciso el proyecto de decreto donde se plasma la Creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, realizado en la gestión de quien fuera Presidente en turno de los Estados Unidos Mexicanos: Lic. Carlos Salinas de Gortari.

## 3. ADICIÓN DEL APARTADO B, AL ARTÍCULO 102, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

### A) PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA EL APARTADO B DEL ARTÍCULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

"Decreto por el que se reforma el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

CARLOS SALINAS DE GORTARI, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente

**DECRETO**

"LA COMISIÓN PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL Y PREVIA LA APROBACIÓN DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, ASI COMO DE LAS HONORABLES LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, DECLARA REFORMADO EL ARTÍCULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

**ARTÍCULO ÚNICO.-** El artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pasa a ser el apartado A del propio artículo y se adiciona a este un apartado B para quedar como sigue:

**ARTÍCULO 102.-**

**A.** La ley organizará el Ministerio Público de la Federación...(...)----------

---

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

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

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

**Transitorios**

**Artículo 1°** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación de el Diario Oficial de la Federación.

**Artículo 2°** En tanto se establecen los organismos de protección de los Derechos Humanos en los Estados en los términos del presente Decreto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá seguir conociendo de

*las quejas que deban ser competencia local.*

Los Estados que ya cuenten con dichos organismos, recibirán las quejas aún no resueltas que hayan sido presentadas ante la Comisión Nacional en un término de 30 días naturales contados a partir de la fecha de publicación del decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Las Legislaturas de los estados dispondrán de un año a partir de la publicación de este Decreto para establecer los organismos de protección de los Derechos Humanos.

SALÓN DE SESIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN.- México, D.F., a 22 de enero de 1992.- Dip. **Fernando Ortíz Arana,** Presidente.- Dip. **Manuel Jiménez Guzmán,** Secretario.- Sen. **Germán Sierra Sánchez,** Secretario.- Rúbricas".

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal a los veintisiete días del mes de enero de mil novecientos noventa y dos.- **Carlos Salinas de Gortari.-** Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Fernando Gutiérrez Barrios.-** Rúbrica. [37]

"En primer término es preciso destacar que el texto primitivo del artículo 102, con modificaciones secundarias en 1940 y 1967, comprendía lo que en la actualidad ha pasado a ser el apartado A de dicho precepto, por lo que exclusivamente regulaba la organización y funciones del Ministerio Público Federal y de la Procuraduría General de la República, y sólo por medio dela reforma publicada en 28 de enero de 1992 se adicionó el ahora apartado B,

---

[37] Diario Oficial de la Federación, tomo CDLX, No. 19, p. 6.

relativo a los organismos protectores de Derechos Humanos, que se inspiran en el modelo escandinavo del Ombudsman; por lo que se tratará de hacer un mesurado estudio de este artículo y sus consecuencias más importantes.

Como ya se dijo anteriormente, este precepto es de origen reciente en nuestro Estado federado, y consagra en él la Institución que ha recibido el nombre genérico de Ombudsman, sin embargo, resulta oportuno hacer una reflexión, en mi particular punto de vista esta figura se situó en el artículo 102, apartado "B", de manera incorrecta, ya que como se puede observar, tiene una aproximación bastante indirecta con el citado ministerio público mencionado en el apartado "A" de dicho precepto, ya que poseen características y naturaleza diferentes, pero que el Órgano reformador de la Constitución estimó que era el encuadramiento más aproximado, en virtud de que el ministerio público realiza funciones de protección y procuración de justicia, que de manera paralela pueden considerarse a las de los organismos protectores de Derechos Humanos.

Como se puede observar, la Institución del Ombudsman surgió primeramente en el ordenamiento constitucional Sueco en 1809, y después paso a otras legislaciones escandinavas, y de ahí que la denominación haya sido reconocida por la doctrina internacional e inclusive por algunos ordenamientos angloamericanos como Australia y Nueva Zelanda, pero con diferentes nombres como los de Comisionado Parlamentario, *Médiateur*, Promotor de Justicia entre otros." [38]

"Se puede decir que después de la 2a Guerra Mundial esta Institución se extendió a otros países europeos y con posterioridad a otros con tradición jurídica angloamericana como Inglaterra, Australia, Nueva Zelanda, Canadá y estados Unidos de Norte América, y de manera

---

[38] INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. "*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, comentada, Tomo II, pp. 1015 a 1016.

acelerada y dinámica, a numerosos ordenamientos en países en vías de desarrollo, por lo que se ha estimado, que la institución referida tiene carácter universal.

Como concepto general se puede describir a esta figura como el organismo dirigido por uno o varios funcionarios, designados por el Órgano Legislativo, el ejecutivo o ambos, que con apoyo del personal técnico, posee la función específica de recibir e investigar reclamaciones (lo que puede hacer también de oficio) por la afectación de los derechos e intereses legítimos de los gobernados, incluyendo los de carácter universal, de manera especial respecto a los actos u omisiones de las autoridades administrativas, no sólo por la infracción de la legalidad, sino también por injusticia, irrazonabilidad o retraso manifiesto.

Este organismo como es sabido, debe intentar un acuerdo entre las partes, y de no lograrlo, realizar una investigación para proponer **sin efectos obligatorios**, las soluciones que estime más adecuadas para evitar o subsanar las violaciones, esta labor se comunica y se publica periódicamente en los más altos órganos de gobierno y del parlamento, en su caso, con la atribución adicional de proponer las medidas legales o reglamentarias que se consideren necesarias para perfeccionar la protección de los citados derechos e intereses. Por tal motivo, también se le ha calificado como "Magistratura de opinión o de persuasión." [39]

De lo anteriormente dicho, se puede precisar que si bien es cierto el Ministerio Público realiza funciones de protección y procuración, como en este caso los Organismos protectores de Derechos Humanos, también lo es que no pueden asemejarse por su naturaleza y creación, toda vez que por esto ellos son completamente diferentes, y que los legisladores hayan querido asemejarlos por cuestiones de legislación, es otro asunto; sin embargo se propone que en lugar de andarle buscando cabida a dichas Instituciones, en otros artículos de nuestra Constitución,

---

[39] *Idem.*, p. 1022.

debería crearse un artículo constitucional propio de ellos, que se desvinculara del Ejecutivo, para así darle mayor fuerza a estos organismos, y por ende entonces si convertirlos en plenamente autónomos, ya que de acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si bien es cierto su Ley Reglamentaria, los considera como órganos administrativos descentralizados, no menos cierto es que no tienen el carácter y naturaleza de órganos de autoridad; sin embargo lo antes dicho se estudiará más profundamente el en capítulo IV del presente trabajo de investigación.

Por otra parte, debe decirse que el artículo 102 de nuestra Constitución Política, en sus dos apartados, está colocado en el título tercero, capítulo IV, "Del poder judicial", no obstante que la creación, organización y *atribuciones de los organismos protectores* de Derechos Humanos consignados en dicho precepto no se refieren propiamente a aquel poder, pues aunque los legisladores hayan pretendido encuadrarlo dentro de las funciones que realiza el Ministerio Público, por se él también quien se encarga de la protección y salvaguarda de derechos, este al igual que los organismos protectores de Derechos Humanos, dependen directamente del ejecutivo, y no del judicial, por lo que se reitera que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como Órgano Desconcentrado, en un principio dependiente de la Secretaría de Gobernación y por ende del gobierno federal, y ahora con su Ley propia que le da el carácter de Órgano Descentralizado, debería entonces no depender del Ejecutivo, sino debería ser realmente autónomo en sus decisiones.

"Como es bien sabido, el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a lo largo de la historia a sufrido dos grandes reformas, sólo en cuanto a las funciones del ministerio público, siendo estas en los años de 1940 y en 1967, sin embargo cabría señalar que este artículo ha tratado de ser reformado posteriormente en varias ocasiones, pero dichas reformas no han prosperado.

## 3.1. CREACIÓN DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

### A) EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Ejecutivo Federal en uso de la facultad que le concede el artículo 71, Fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, envía a esta representación Nacional la iniciativa de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a fin de contar con los elementos legales básicos que permitan dar progresiva efectividad a los Derechos Humanos.

El otorgamiento de una nueva Ley, confía a los poderes públicos la responsabilidad de adoptar las medidas pertinentes para que se avance con celeridad en su proceso de cumplimiento. La naturaleza del derecho a la protección de los Derechos Humanos es un lineamiento del poder revisor que no puede ser desentendido por el Estado cuando programa su actividad y asigna sus recursos.

Desde el inicio de mi mandato he propuesto a la consideración del H. Congreso de la Unión diversas iniciativas, cuyo propósito fundamental ha sido actualizar la legislación penal y mejorar sus procedimientos para alcanzar el estricto respeto y la preservación de los Derechos Humanos en nuestro país.

Con ese propósito, en junio de 1990, se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, institución que tiene a su cargo servir a la sociedad mexicana dándole una participación activa en la identificación y denuncia de aquellos actos de las autoridades que en alguna forma comportan o puedan comportar la violación de Derechos Humanos y así promover una efectiva defensa de los ciudadanos frente a dichos actos y sus consecuencias.

Reitero Ahora, además, que la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha venido a fortalecer el cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por el Estado Mexicano dentro del marco de cooperación entre los miembros de la comunidad de naciones, para garantizar el pleno, libre y universal ejercicio de los Derechos Humanos.

En este proceso de cambio y mejoramiento, el Ejecutivo Federal a mi cargo ha hecho suyas, propuestas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para promover y adoptar medidas tanto de orden legislativo como de carácter administrativo. Tal es el caso de diversas iniciativas de reformas al Código Penal y a los Códigos de Procedimientos Penales, Federal y para el Distrito Federal, que ese H. Congreso de la Unión ha tenido a bien aprobar.

Asimismo, a propuesta de la propia Comisión, se promovió una iniciativa de reforma a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para establecer la obligación de estos últimos de dar información a la propia Comisión cuando ésta lo requiera en el transcurso de una investigación par el cabal cumplimiento de sus atribuciones.

Como continuación de esa política, el Ejecutivo Federal en el último período de sesiones ordinarias, sometió al H. Constituyente permanente la iniciativa de adición al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer en dicha carta fundamental los organismos de protección de Derechos Humanos. El objetivo central de esa propuesta fue el de estatuir el más alto nivel normativo la existencia y funcionamiento de las instituciones encargadas de promover y preservar el respeto a los Derechos Humanos y la protección de su pleno ejercicio.

En este contexto de protección integral de los Derechos Humanos, se promovió la iniciativa de nueva Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, aprobada también por ese H. Congreso de la Unión en el último período de sesiones ordinarias.

Como se expresó en la propuesta de reforma constitucional, la Comisión ha sido el órgano responsable de promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los Derechos Humanos, pero de ninguna manera puede ser considerada como una institución sustitutiva de los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia; por ello, la Comisión Nacional de Derechos Humanos se encuentra estructurada a la manera de un Ombudsman y tiene facultades para formular recomendaciones públicas autónomas **no obligatorias** para la autoridades respectivas.

Tales recomendaciones públicas no tienen fuerza coercitiva ni vinculan a la autoridad a quien se dirigen. De esta manera la figura del Ombudsman se conserva al margen de la competencia de los órganos jurisdiccionales con pleno respeto a la división de poderes y a la independencia de los jueces y tribunales.

Asimismo, es conveniente recordar que los órganos encargados de la defensa de los Derechos Humanos carecen de competencia para conocer de los asuntos electorales y de carácter laboral, puesto que dichas instituciones deben mantenerse al margen del debate político, ya que ello debilitaría su autoridad y podría afectar su necesaria imparcialidad, y por otra parte en lo concerniente a los conflictos laborales, no podría sostenerse que dichos organismos duplicaran o sustituyeran las funciones específicas de las juntas laborales, quienes en sí resuelven controversias entre las partes como son aquéllas que se producen con motivo de una relación contractual.

La presente iniciativa de Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que se somete a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, parte del reconocimiento indudable de que el ordenamiento jurídico mexicano ha establecido por medio de una vigorosa y paulatina evolución, varios instrumentos tutelares de los Derechos Humanos

encabezados por el Juicio de Amparo, entre los que también se encuentran los procedimientos y recursos de carácter contencioso administrativo y por supuesto las diversas instancias judiciales, que en su conjunto constituyen un sistema integral para la protección de los intereses legítimos de los habitantes de nuestro país.

En este sentido se considera que la existencia de los organismos encargados de la protección de los Derechos Humanos a nivel nacional y estatal representa un complemento necesario y de carácter sustancial en el desarrollo de las instituciones vigentes que procuran la salvaguarda del orden jurídico establecido, en favor de todos los individuos.

En la iniciativa que someto a su consideración se han recogido los numerosos aspectos positivos de la actual regulación jurídica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, lo que se ha contemplado primordialmente con sus experiencias en casi dos años de existencia y con otras disposiciones que se apoyan en los resultados de instituciones similares en nuestro país, así como de aquéllas establecidas en el ámbito latinoamericano y de otros organismos semejantes en ordenamientos próximos a nuestra tradición jurídica.

Al efecto, la presente iniciativa de Ley Orgánica toma como base el proyecto elaborado por la propia Comisión Nacional, mismo al que, previa revisión, se le han efectuado algunas adecuaciones por parte del Ejecutivo a mi cargo.

En la iniciativa se prevé en apego a lo dispuesto por el artículo 102 constitucional, la competencia que corresponde a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como el objeto esencial de la misma en materia de protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos.

La integración de la Comisión Nacional que se propone es similar, en sus lineamientos

esenciales, a aquéllos con los que actualmente funciona, ya que se compone de un Presidente, de un Consejo, de varios visitadores y de una Secretaría Ejecutiva, además del personal profesional, técnico y administrativo necesario para el ejercicio de sus funciones.

El citado Consejo, quedaría integrado honoríficamente por personas de notorio prestigio intelectual y moral, pertenecientes a diversas corrientes de opinión y pensamiento social. Ello se considera una aportación del derecho mexicano a la figura genérica del Ombudsman, a la que enriquece de manera positiva, como se ha demostrado a la práctica por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en funciones.

Se propone en el Proyecto de Ley, que los miembros del Consejo sean nombrados por el Titular del Ejecutivo Federal, con la aprobación de la Cámara de Senadores y en sus recesos por la Comisión permanente del H. Congreso de la Unión. Por lo que respecta al Presidente de la Comisión, quien en la actualidad también es de designación presidencial, sería nombrado igualmente por el propio Titular del Ejecutivo Federal, con la aprobación del Senado de la República, o en los recesos de éste, por la Comisión permanente del H. Congreso de la unión, por un período de cuatro años, con una posible repetición. Con lo anterior se pretende la completa imparcialidad e independencia de los miembros del Consejo y del Titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ya que se les otorgan de esta manera, mayores garantías de estabilidad, autonomía y autoridad.

La práctica de la actual Comisión, ha demostrado que es excesivo concentrar la dirección de todas las investigaciones en una sola persona, por lo que resulta conveniente como se propone en la iniciativa que se examina, que esta actividad esencial para las funciones protectoras de la institución, se distribuya hasta entre tres visitadores, que además auxiliarían al Presidente de la Comisión y podrían actuar como sustitutos de éste.

Por lo que respecta a las atribuciones generales que se confieren a la propia Comisión Nacional, además de las que caracterizan al Ombudsman, tales como la investigación de quejas e inconformidades de particulares; la formulación de Recomendaciones públicas autónomas no obligatorias a las autoridades respectivas y la proposición de modificaciones generales a prácticas administrativas, reglamentos y disposiciones legislativas; se les otorgan otras adicionales de gran significado, tales como son las relativas a las promociones, estudios, capacitación y publicaciones en materia de Derechos Humanos, y que actualmente realiza la Comisión Nacional. Estas actividades están orientadas hacia la divulgación de los derechos fundamentales y de sus instrumentos de protección entre los diversos sectores de la sociedad, a fin de crear y perfeccionar una cultura indispensable para la tutela efectiva de estos derechos, de acuerdo con los principios de la democracia participativa.

La presente iniciativa propone que la Comisión se abstenga de desahogar consultas planteadas por autoridades, grupos sociales o particulares, sobre la interpretación y alcance de los derechos fundamentales, pues no se trata de un organismo judicial y porque además, se considera que no debe prejuzgar anticipadamente sobre las materias de su competencia de manera abstracta y fuera de los casos en que se le sometan o que inicie de oficio.

Por lo que se refiere a la materia judicial, no resulta sencillo determinar aquellas actividades en las cuales se puede acudir a la Comisión Nacional. Sin embargo, la experiencia de la Comisión actual y la de otros organismos similares tanto en nuestros país, como en el extranjero, nos indica que el campo en el que puede intervenir dicho organismo sin menoscabar absolutamente en nada, la independencia y autonomía de jueces y tribunales, corresponde sólo a los actos y omisiones de los órganos judiciales que posean únicamente carácter administrativo.

En cuanto a los procedimientos que puedan seguirse ante la Comisión Nacional, la

iniciativa dedica todo un capítulo a regularlos de manera precisa, para que sean breves, sencillos y sólo con las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos. Además, los propios procedimientos deberán seguirse de acuerdo con lo principios de inmediación, concentración y rapidez, procurando en la medida de lo posible, el contacto directo con los quejosos, reclamantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.

También se ha previsto un capítulo destinado a regular las obligaciones y colaboración de las autoridades y servidores públicos en cuanto a las actividades de la Comisión Nacional, y que son esenciales para sus propias actividades, estos se advierte en la práctica de organismos similares. Como se ha indicado, la experiencia de la Comisión actual, hizo necesario, para estos objetivos la reforma de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a fin de establecer con mayor precisión, el alcance de estas obligaciones de colaboración.

Se propone regular de manera cuidadosa los Acuerdos y Recomendaciones públicas de carácter autónomo que puede pronunciar la Comisión Nacional, en la inteligencia de que estas últimas corresponden a la decisión final del Presidente de la Comisión. En cumplimiento a lo dispuesto en la Constitución Federal, se precisan las características de dichas recomendaciones que, de acuerdo con el modelo del Ombudsman, no tienen carácter imperativo, y además no podrán anular, modificar o dejar sin efectos las resoluciones o actos contra los cuales se hubiesen presentado las quejas o inconformidades.

El carácter no obligatorio de las citadas recomendaciones para las autoridades o servidores públicos, no les priva de eficacia, pues la experiencia ha demostrado que su fuerza se apoya en la publicidad de sus actos y en la opinión pública, que son esenciales en las comunidades contemporáneas. Por otra parte, si dichas resoluciones tuviesen carácter vinculante, se convertirían en verdaderas decisiones jurisdiccionales que requerirían de las

formalidades de un proceso en sentido estricto.

Se propone establecer la obligación de autoridades y servidores públicos a los que se comunican las Recomendaciones, de informar dentro de los quince días hábiles siguientes, si las aceptan, y en ese supuesto, dentro de un plazo de treinta días hábiles, entregarían a la Comisión Nacional las pruebas correspondientes al cumplimiento respectivo, a fin de evitar dichas autoridades o servidores retrasen o evadan la ejecución de Recomendaciones que han aceptado expresamente.

De acuerdo con los lineamientos del Ombudsman, pero sin olvidar la experiencia de la Comisión actual, se establece también la obligación de la Comisión Nacional de rendir informes periódicos de carácter anual, ya que los semestrales ocupan tiempo muy valioso que debe utilizarse en las investigaciones, como lo demuestra la práctica de un número considerable de organismos similares en el extranjero. De ser aprobada la propuesta, este informe deberá enviarse tanto a la Cámara de Senadores como al Titular del Ejecutivo Federal.

Dicho informe será difundido a través de los medios masivos de comunicación; todo ello sin perjuicio de la rendición y publicación de informes especiales, que generalmente serían sobre puntos específicos, cuando lo considere conveniente o necesario la propia Comisión Nacional.

Una disposición que debe destacarse es la que se propone, sobre las observaciones y comentarios que puedan formular tanto el Titular del Ejecutivo Federal, como la Cámara de Senadores a los informes de la Comisión Nacional, que no implicarán instrucciones específicas, debido a la autonomía de la Comisión.

De conformidad con lo establecido en el artículo 102 de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, en el proyecto se propone el procedimiento mediante el cual se substanciarán las inconformidades que se presenten ante la Comisión Nacional en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados de la Federación. Para estos efectos se prevé la tramitación de los recursos de queja o de impugnación.

El recurso de queja podrá ser promovido en los casos de que sufra un perjuicio grave por las omisiones o por la inacción de los organismos locales, con motivo de los procedimientos sobre violación de Derechos Humanos que se hubiesen substanciado ante los mismos. El recurso de impugnación procederá ante la Comisión Nacional en contra de las resoluciones definitivas de los organismos estatales de Derechos Humanos, o respecto de las informaciones también definitivas de las autoridades locales sobre el cumplimiento de las Recomendaciones *emitidas por los citados organismos de protección de los Derechos Humanos en los Estados.*

En la presente iniciativa se remite a las disposiciones constitucionales y legales aplicables en relación con las responsabilidades penales y administrativas en que incurran las autoridades públicas durante y con motivo de la tramitación de las quejas e inconformidades ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Situación especial es la relativa a las posibles actitudes evasivas o de entorpecimiento por parte de las mencionadas autoridades y servidores públicos que deban intervenir o colaborar con las investigaciones de la citada Comisión Nacional, no obstante los requerimientos que ésta les hubiere formulado. A este respecto, la propia Comisión podrá hacer uso de la amonestación pública y privada, según el caso, pero con independencia de esto, la Comisión Nacional deberá denunciar ante los órganos competentes los delitos o faltas en que hubiesen incurrido las propias autoridades o servidores, y podrá poner en conocimiento de las autoridades disciplinarias las infracciones correspondientes para la aplicación, en su caso,

de las sanciones respectivas.

Al someter a la consideración del H. Congreso de la Unión la presente iniciativa de Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, reitero la política de protección y defensa de los Derechos Humanos que ha procurado en forma constante y continúa la administración a mi cargo. Por ello, se afirma que esta iniciativa se enmarca dentro del proceso de modernización del Sistema Jurídico Mexicano, el cual ha tenido por meta y principio, la Justicia.

El mejoramiento del Sistema de Justicia está permanentemente ligado al respeto en la práctica de las garantías fundamentales, consagradas en los preceptos constitucionales, por lo que el Estado de Derecho debe proveer a la sociedad en su conjunto de los medios jurídicos que consoliden la armonía y la pacífica convivencia, en beneficio tanto de la propia comunidad como de los individuos que la integran.

La modernización, dentro de sus líneas de estrategia, propone disminuir la distancia entre la norma legal en que se plasma la justicia social, y la realidad que vivimos hoy los mexicanos. Para ello, el gobierno de la República ha tomado la determinación de perfeccionar sus instancias jurídicas para atender las demandas de los individuos y de los grupos sociales más expuestos al atropello de sus derechos esenciales, e impulsar una mayor conciencia de los límites del poder de la autoridad y de la dignidad inviolable del ser humano." [40]

---

[40] *Minuta proyecto de Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, Junio 16, 1992., pp. 1-17.

## B) DECRETO POR EL CUAL SE CREA LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Al margen un sello con el escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidente de la República.

CARLOS SALINAS DE GORTARI, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente:

**DECRETO**

**"EL CONGRESO DE LOS ESTADO UNIDOS MEXICANOS"**

**DECRETA:**

**LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.**

## C) LAS DISPOSICIONES GENERALES

La ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en su título primero donde se establece las disposiciones general refiere en su artículo 1° lo siguiente:

"Esta Ley es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional en materia de Derechos Humanos, respecto de los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el país, en los términos establecidos por el apartado "B" del artículo 102 constitucional." [41]

---

[41] Diario Oficial de la Federación Tomo CDLXV, No. 5 p. 60.

El artículo 2° hace mención a que "La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, así mismo se refiere al objetivo principal que es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previsto en el orden jurídico mexicano" [42]

En materia de competencia el artículo 3° menciona: "La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los Derechos Humanos (...), en tratándose de violaciones cometidas por servidores públicos de carácter local o municipal, en principio conocerán los organismos de protección de la Entidad se que se trate, salvo lo dispuesto en el artículo 60 de esta Ley, que habla del recurso de atracción cuando se presenten quejas ante los organismos locales y se presuma su dilación para emitir recomendaciones, entonces la Comisión Nacional la atraerá para seguir su trámite, y emitir la recomendación correspondiente." [43]

El último artículo de las disposiciones generales es el 4° que dicta sobre los procedimientos que se sigan ante la Comisión Nacional, deberán ser breves y sencillos, y estarán sujetos sólo a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos. Asimismo, se seguirán de acuerdo con los principios de inmediatez, concentración y rapidez y se procurará, el contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar las dilaciones en las comunicaciones escritas.

Estas disposiciones generales son las que establecen el marco de actuación y organización de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como de la manera en que se deberán de acatar.

---

[42] *Ibid.*, p. 60.
[43] *Ibidem* . p. 60.

La preocupación del Ejecutivo Federal se vio plasmada desde el momento en que se creó y adicionó el apartado B del artículo 102 constitucional y cuando posteriormente se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos y con ella su Ley Orgánica de gran importancia para los mexicanos, toda vez que ésta encierra dentro de si misma los ordenamientos para la protección de los Derechos Humanos en nuestro Estado Mexicano.

Por lo anteriormente dicho debe precisarse que sólo se habla de las disposiciones generales de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, porque son lo artículos que dan la pauta para saber como se encuentra estructurado y organizado dicho organismo, así como el ámbito de sus funciones.

## 3.2 ORGANISMOS LOCALES

Los organismos protectores de Derechos Humanos a nivel Estatal surgen con motivo de la reforma por la cual se adiciona el apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, estos organismos surgen como una respuesta a la necesidad que tenían los Estados por tener dentro de sus estructuras gubernamentales una institución que protegiera los derechos de los gobernados, por lo que cada Entidad Federativa, por medio de su poder público (poder legislativo), crea a tales organismos y dentro de él da reconocimiento y funcionamiento a través de su Ley que organiza el desarrollo y funcionamiento de cada Comisión de Derechos Humanos Estatal.

En el presente apartado se analizarán de manera enunciativa; asimismo debe precisarse que no todas las Comisiones Estatales de Derechos Humanos fueron creadas por un Decreto en específico, sino que alguna de ellas toman como origen y creación el propio Decreto por el cual se adicionó el apartado "B", al artículo 102 Constitucional publicado como ya se dijo el 28 de enero de 1992, en el Diario Oficial de la Federación.

Empezando por el estado de Aguascalientes, este Organismo tomó como base para su creación el decreto antes referido, sin embargo por Decreto dado en el palacio del Ejecutivo Local, se crea "la Ley sobre la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes, misma Ley que consta de 34 artículos dispositivos y un sólo artículo transitorio". [44]

Asimismo, el Estado de Baja California, tomó como Decreto de creación el publicado en

---

[44] INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA. *Revista jurídica jalisciense*, año 3, núm. 5, ene-abril MCMXCIII p. 191.

el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, mismo que adiciona el apartado B, del artículo 102 Constitucional, este Organismo también cuenta con una iniciativa de "Ley que crea la Procuraduría de los Derechos Humanos y protección Ciudadana, la cuál cuenta con 40 artículos de tipo dispositivo y 4 transitorios; ésta Ley fue promulgada el 31 de enero de 1991." [45]

Por su parte el Estado de Baja California Sur, creó su propio Organismo Protector de Derechos Humanos por "Decreto Presidencial del 2 de marzo de 1992, y su Ley Orgánica cuenta con 7 artículos dispositivos y un sólo transitorio." [46]

Coahuila, es otro de los Estados que toma como base para la creación de su Organismo protector de Derechos Humanos, "el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992; asimismo dicha Comisión cuenta con su Ley Orgánica que consta de 68 artículos y 6 transitorios, misma que fue promulgada el 30 de junio de 1992". [47]

Por otra parte, el Estado de Colima, cuenta con su propio Decreto creador de la Comisión Estatal de protección a los Derechos Humanos, así como con su "Ley Orgánica la cual consta de 61 artículos dispositivos y 4 transitorios, misma que fue creada el 29 de mayo de 1992." [48]

El Estado de Jalisco, por Decreto (emanado del poder legislativo local) por el que se modifican diversos artículos de la Constitución Política del Estado, da cabida a los Organismos Protectores de Derechos Humanos, por lo que este Estado cuenta no sólo con dichos organismos, sino que además cuenta con su "Ley Orgánica de la Comisión estatal de

---

45 *Ibid.*, p. 203.
46 *Ibid.*, p. 223.
47 *Ibid.*, p. 229.
48 *Ibid.*, p. 249

Derechos Humanos, la cual tiene 62 artículos dispositivos y 4 transitorios, ésta fue promulgada el 17 de febrero de 1993." [49]

Por otra parte el Estado de Chihuahua, es de los Estados que tomó como base para la creación de estos Organismos, el Decreto por el cual se adicionó el apartado "B", del artículo 102 Constitucional; asimismo dicho organismo cuenta con su "Ley Orgánica, la cuál se promulgó el 24 de septiembre de 1992, y cuenta con 62 artículos dispositivos y 6 transitorios." [50]

Durango es otra de las entidades que cuenta con su propio Decreto, mediante el cual crea su organismo estatal de protección a los Derechos Humanos, "este Decreto es el número 269 de fecha 3 de julio de 1991, y cuenta con 7 artículos dispositivos y 3 transitorios." [51]

El Estado de México, toma como base para la creación de estos organismos el referido Decreto por el que se adiciona el apartado "B" al artículo 102 de la Constitución Política, publicado el 28 de enero de 1992, y este Estado también cuenta con su "Ley Orgánica de fecha 13 de septiembre de 1992, la cual consta de 6 artículos dispositivos y 6 transitorios." [52]

Guerrero no es la excepción, este Estado cuenta con una "Ley Orgánica de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos que establece el procedimiento en materia de desaparición involuntaria de personas". [53]

Hidalgo por su parte, cuenta con la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos

---

49 *Ibid.*, p. 275.

50 INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA. *Revista jurídica jalisciense*, año 3, núm. 6, mayo-agosto, MCMXCIII. p. 159.

51 *Ibid.*, p. 179.

52 *Ibid.*, p. 185.

53 *Ibid.*, p. 205.

del Estado de Hidalgo, promulgada el 13 de julio de 1992, la cual consta de 46 artículos y 5 transitorios, sin olvidar que este Estado tomo como base para su creación el Decreto que adicionó el apartado B, del artículo 102 Constitucional." [54]

Asimismo el Estado de Nayarit cuenta con su propio Decreto, el cual lleva el número 7339, y también con su "Ley Orgánica que consta de 7 artículos y 2 artículos transitorios." [55]

Por otra parte el Estado de Nuevo León, cuenta tan sólo con "La Ley para la Defensa de los Derechos Humanos, y con un decreto por el que se crea este Organismo, mismo que es el que sirvió de base para la adición del apartado B, del artículo 102 de la Constitución." [56]

Puebla, uno de los Estados en el cual se gestaron un sin fin de batallas que hicieron de este nuestro país, un país libre y soberano, no es la excepción en cuanto a organismos protectores de Derechos Humanos, por lo que este cuenta con su "Ley que crea la Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos, la cual esta integrada por 64 artículo de carácter dispositivo y un sólo transitorio; dicha Ley se promulgó el 14 de diciembre de 1992." [57]

Por otra parte el Estado de Querétaro, cuna de gestación y nacimiento de dispositivos legales importantes para nuestro país, tales como el Plan de Guadalupe, El Plan de Ayala, y sin duda el más importante de estos documentos, La Constitución Política de 1917, no podía ser la excepción en cuanto al nacimiento de leyes referentes a la materia de Derechos Humanos, por esto, este Estado cuenta con una legislación más o menos amplia en lo que a esto se refiere, dicho dispositivo legal la llamada "Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, promulgada el 18 de diciembre de 1992, y consta de 65 artículos dispositivos y 45

---

54 *Ibid.*, p. 229.
55 *Ibid.*, p. 251.
56 *Ibid.*, p. 263.
57 *Ibid.*, p. 271.

artículos transitorios." [58]

"El Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, basado en que la leyes, decretos y demás disposiciones de carácter oficial son obligatorias por el sólo hecho de ser publicadas el Periódico Oficial, Gaceta o Diario Oficial, por lo que con fecha 24 de febrero de 1993, se dio a conocer el Decreto por el cual se aprobó la creación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, que norma la protección, observancia y promoción de los Derechos Humanos en la entidad.

Por lo que hace a la Ley Orgánica de dicho organismo, esta cuenta con 22 artículos dispositivos y 6 artículos transitorios, esta Ley se promulgó el 16 de febrero de 1993, y se publicó como ya se dijo anteriormente el 24 de febrero del año de 1993." [59]

Por lo anteriormente dicho, se puede concluír en este presente apartado, que, los Organismo Protectores de Derechos Humanos en las diversas Entidades Federativas, surgen como una imperiosa necesidad y consecuente reclamo de la ciudadanía de dichos Estados, así como por la necesidad propia de crear no sólo en el ámbito nacional sino también local, Organismos gubernamentales que se encargarán de proteger la esfera jurídica de los individuos en cuanto a Derechos Humanos se refiere, toda vez que hasta antes de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (por Decreto de fecha 6 de junio de 1990, de la cual se hablará en el capítulo que sigue) y posteriormente con la creación de los organismos locales, los gobernados se encontraban en aparente desventaja, toda vez que no contaban con estos, que además de la defensa de los Derechos Humanos, tienen por objeto dar orientación y difusión.

Si embargo debe precisarse que estos organismos, tanto el nacional como los locales no

---

58 *Ibid.*, p. 289.

59 COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. *Gaceta tlaxcala*, 1er. año, pp. 5-8.

han logrado tener el impacto que se esperaba, ya que estos son órganos que no tienen autoridad, y sus recomendaciones no tienen carácter obligatorio por lo que se hace más difícil la observancia y eficacia de estos; sin embargo, esto se verá en el capítulo posterior de dicha investigación, cuando se analice de manera detallada lo que son los órganos de autoridad.

Los organismo protectores de Derechos Humanos son sin duda alguna piezas claves y fundamentales dentro del amplio sistema jurídico mexicano, y aunque como ya se dijo su eficacia esta francamente en entre dicho, sin dejar de ser indispensables, sino necesarios; en cuanto a su validez y eficacia, estos están plenamente dotados de la misma ya que gracias a que sus Decretos y Leyes publicada en algún medio legal de información, cobran validez plena.

Asimismo, cabe hacer la observación que la gran mayoría de los Estados de la república Mexicana, tomaron como Decreto base para la creación de sus organismos protectores de Derechos Humanos, el mismo Decreto por el cual se reforma y adiciona el apartado "B", del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que debe hacerse notar que en algunos casos no nos referimos a un Decreto propio, sino al ya mencionado; por lo que sólo nos referimos a algunos de ellos, como se observó anteriormente.

Por otra parte, y en cuanto a los Estados faltantes de los que no se nombraron su Decretos creadores, debe decirse que en el Acervo del Archivo de la biblioteca de la Comisión Nacional de Derechos Humanos no obran los mismos, ya que por falta de información oportuna proveniente de los Diarios de los Estados, ya que los mismos no han sido remitidos a esa biblioteca para su guarda y custodia.

## 3.3. TRATADOS INTERNACIONALES SUSCRITOS POR MÉXICO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Primeramente para entrar al estudio del presente apartado, se deben hacer ciertas observaciones en cuanto a los términos que se manejaran, por lo que es preciso conceptuar lo que se entiende por tratado para algunos autores.

"Los tratados son acuerdos entre sujetos de derechos internacional, regidos por el mismo derecho internacional público.

La Convención de Viena define a los tratados internacionales en su artículo 2, párrafo I y dice: "Se entiende por tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados regidos por el Derecho Internacional Público, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualesquiera que sea su denominación particular." [60]

Para el maestro Seára Vázquez, tratado es "Todo acuerdo concluido entre dos o más sujetos de Derecho Internacional.

Las normas que regían el derecho de los tratados eran, hasta 1980, esencialmente de carácter consuetudinario. El 23 de mayo de 1969, como culminación de los trabajos emprendidos por la Comisión de Derecho internacional de las naciones unidas, se firmó en Viena la llamada Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, que entró en vigor el 27 de enero de 1980". [61]

Sigue apuntando el maestro Seára, "se necesita entonces, para que haya tratado, que el

---

60 Cfr. ORTIZ AHLF, Loretta. *Derecho internacional público,* 2ª edición. p. 17.
61 Cfr. SEÁRA VÁZQUEZ, Modesto. *Derecho internacional público.* p. 59.

acuerdo sea celebrado, en primer lugar entre sujetos del Derecho Internacional. Así no pueden considerarse tratados los acuerdos entre Estados y personas particulares, o entre personas particulares o jurídicas que pertenecen a diferentes Estados.

Además, es necesario que intervenga el órgano provisto del poder de concluir tratados y que el acuerdo esté en contenido en un instrumentos formal único.

Hay que distinguir también los tratados, de las declaraciones de principios que no están destinadas a producir efectos de Derecho, sino que sólo pretenden indicar una determinada intención de los gobiernos signatarios." [62]

"Para la celebración de los tratados internacionales existen diferentes etapas a saber, entre las cuales tenemos:

1. **Negociación,** que tiene por objeto lograr un acuerdo entre las partes a fin de determinar las cláusulas del tratado.
2. **Adopción del texto,** esto es que después de negociado el tratado, se adopta como definitivo, por un acuerdo unánime de las partes.
3. **Autenticación del texto**, que es el acto mediante el cual se establece el texto definitivo de un tratado y en el que se certifica que ese texto es el correcto y auténtico.
4. **Manifestación del consentimiento,** que es el acto pro el cual los estados se obligan a cumplir con el tratado. La Convención de Viena señala como formas de manifestación del consentimiento.

---

[62] *Ibid.*, p. 60.

a) La firma (art. 12)

b) El canje de instrumentos que constituye un tratado (art. 13)

c) La ratificación (art. 14)

d) La aceptación (art. 14), entre otras." [63]

Por otro lado, debe hacerse la aclaración de que los acuerdos celebrados entre un Estado y un particular, sea persona física o moral, no son tratados sino simples acuerdos y se celebran con frecuencia en nuestros días, por eso es importante destacar la enorme diferencia que existe entre estos y los llamados Tratados Internacionales, puesto que estos últimos sólo pueden celebrarse entre Estados integrantes de la comunidad internacional e implican toda una gama de formalidades político-jurídicas por parte de los Estados celebrantes.

Asimismo para el maestro modesto Seára Vázquez, los tratados se dividen o clasifican en tratados-contratos, de finalidad limitada, es decir crean una obligación jurídica que se extingue con el cumplimiento del tratado; y los tratados-leyes, destinados a crear una reglamentación jurídica permanentemente obligatoria." [64]

Por otra parte Remiro Brotons, hace referencia a los tratados diciendo " es una manifestación de voluntades concordantes, un *consensus ad idem* derivado normalmente de una negociación." [65]

Asimismo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su apartado referente al Decreto por el cual se crea la Ley sobre la Celebración de Tratados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992, dado por el entonces Presidente en turno

---

63 Cfr. ORTIZ AHLF, Loretta. *Derecho internacional..., Op. Cit.* p. 18.

64 SEÁRA VÁZQUEZ, Modesto. *Derecho internacional..., Op. Cit.* pp. 60-61.

65 Cfr. REMIRO BROTONS, Antonio. *Derecho internacional público, Derecho de los tratados.* p. 29.

**Lic. Carlos Salinas de Gortari,** no dice que:

"Tratado, es el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.

De conformidad con la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados deberán ser aprobados por el Senado y serán Ley Suprema de toda la Unión cuando estén de acuerdo con la misma, en los términos del artículo 133." [66]

Es por eso que es necesario hacer notar que en nuestro país, dichos tratados deberán ser forzosamente ratificados por el Senado de la República, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 76, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, antes citada, que a la letra reza:

Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión." [67]

---

66 *LEY SOBRE LA CELEBRACIÓN DE TRATADO, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 2 DE ENERO DE 1992.* pp. 996- 997.

67 *CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.* p. 69.

Durante largo tiempo la función de proteger los Derechos Humanos en el plano *interno* correspondió, exclusivamente al Estado. En el ámbito internacional, hasta la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con la Declaración de derechos humanos en 1948, dicha protección también es asumida por el propio Estado.

A lo largo del desarrollo del derecho internacional existieron diversos instrumentos o *costumbres que regulaban ciertos aspectos de las necesarias relaciones entre Estados*, pero que, al mismo tiempo, implicaban o reconocían algunos derechos a los individuos y, en ocasiones, establecían determinados mecanismos destinados a garantizar los derechos reconocidos, es por eso que dentro de este contexto, debe decirse que los Estados Unidos Mexicanos, como Estado o persona de derecho internacional, no ha sido la excepción en cuanto a la firma y ratificación de estos instrumentos, por lo que debe señalarse que se han suscrito una infinidad de tratados que se refieren a diversas materia, pero que sin duda tienen una amplia relación con nuestra materia de estudio, **Los Derechos Humanos.**

"Entre estos mecanismos de protección, y no refiriéndose sino a aquellos que fueron practicados durante el Siglo XIX y hasta la primera Guerra Mundial, podemos mencionar entre otros, la lucha contra la esclavitud y la trata de negros, la protección de las minorías, la intervención humanitaria y, si bien más antigua pero no menos persistente, la protección diplomática; cabe agregar en este punto, que después de la Primera Guerra Mundial, la Sociedad de Naciones y la Organización Internacional del Trabajo (OTI) realizaron una de las obras más importantes en cierto campo de la protección internacional de los Derechos Humanos.

No sería sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial, cuando una nueva noción de la protección internacional de los Derechos Humanos habría de venir a enraizar más

profundamente en el Derecho Internacional positivo actual.

"El derecho internacional de los Derechos Humanos y sus instituciones especializadas como en el ámbito de las organizaciones regionales, está integrado por más de una centena de instrumentos internacionales, entre éstos los hay de diferentes denominaciones (convenciones, declaraciones, estatutos, pactos, proclamaciones, protocolos, etc.), estos instrumentos internacionales son de diferentes tipos como ya se menciono, por lo que se hará una clasificación general de ellos." [68]

Existen instrumentos de carácter

**GENERAL**, que se dividen en:

A) Declarativos, Recomendatorios o Resolutivos, entre los que tenemos como ejemplo, La Declaración Universal de Derechos Humanos.

B) Convencionales, entre los que tenemos al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otros.

**ESPECÍFICOS**, que se dividen en:

A) Declarativos, Recomendatorios o Resolutivos, entre los que tenemos al Derecho de Libre Determinación." [69]

"Como ya se había apuntado, una vez concluida la Segunda Guerra Mundial, pero muy

---

68 Cfr. RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ. Jesús. *Instrumentos Internacionales sobre derechos humanos.* ONU-OEA, Tomo I. p. 5.

69 *Ibid.*, p. 19-75.

especialmente a partir de las declaraciones americana del 21 de febrero al 8 de marzo de 1945 y universal de los Derechos Humanos de 1948, efectivamente el proceso de positivización normativa de codificación del derecho internacional de los Derechos Humanos, cobró un auge sin precedentes, integrando, progresivamente un impresionante catálogo de derechos y libertades fundamentales del ser humano internacionalmente reconocidos, rebasando así el ámbito del derecho interno." [70]

Por lo que los Estados Unidos Mexicanos es Estado celebrante en poco más o menos de cuarenta instrumentos internacionales de carácter convencional sobre Derechos Humanos, entre los cuales se encuentran:

Asimismo y sólo a manera de cultura general el documento más antiguo celebrado a manera de Tratado es el llamado **Estela de Vulture,** que data de hace aproximadamente mil quinientos años, y es el tratado dado en materia de delimitación de fronteras, confrontado entre Eannatum, rey o *ensi* de Lagash, que derrotó al señor de la vecina ciudad de Umma.

### 1. 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

Fecha de adopción: 29 de junio de 1951.

Entrada en vigor: 23 de mayo de 1953.

Ratificación por México: 23 de agosto de 1952.

Publicación en el D.O.F.: 9 de octubre de 1952.

Entrada en vigor para México: 23 de agosto de 1953. [71]

---

70 *Ibid.*, p. 9.

71 RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ. Jesús. *Instrumentos Internacionales sobre derechos humanos*, ONU-OEA, Tomo II. p. 429.

2. **Convenio No. 111, relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación**

Fecha de adopción: 25 de junio de 1958.

Entrada en vigor: 15 de junio de 1960.

Ratificación por México: 11 de septiembre de 1961.

Publicación en el D.O.F.: 11 de agosto de 1962.

Entrada en vigor para México: 11 de septiembre de 1962. [72]

3. **Convención Internacional sobre la represión y el Castigo del Crimen Apartheid**

Fecha de adopción: 30 de noviembre de 1973.

Entrada en vigor: 18 de julio de 1976.

Ratificación por México: 4 de marzo de 1980.

Publicación en el D.O.F.: 3 de abril de 1980.

Entrada en vigor para México: 3 de abril de 1980. [73]

4. **Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer**

Fecha de adopción: 20 de diciembre de 1952.

Entrada en vigor: 7 de julio de 1954.

Ratificación por México: 23 de marzo de 1981.

Publicación en el D.O.F.: 28 de abril de 1981.

Entrada en vigor para México: 21 de junio de 1981. [74]

---

72 *Ibid.*, p. 434.
73 *Ibid.*, p. 470.
74 *Ibid.*, p. 486.

## 5. Convención sobre los Derechos del Niño

Fecha de adopción: 20 de noviembre de 1989.

Entrada en vigor: 2 de septiembre de 1990.

Ratificación por México: 21 de septiembre de 1990.

Publicación en el D.O.F.: 25 de enero de 1991.

Entrada en vigor para México: 21 de octubre de 1990. [75]

## 6. Convención sobre la Esclavitud

Fecha de adopción: 25 de septiembre de 1926.

Entrada en vigor: 9 de marzo de 1927.

Ratificación por México: 8 de septiembre de 1934.

Publicación en el D.O.F.: 13 de septiembre de 1935.

Entrada en vigor para México: 8 de septiembre de 1934. [76]

## 7. Convenio No. 29, relativo al Trabajo Forzoso u Obligatorio

Fecha de adopción: 28 de junio de 1930.

Entrada en vigor: 1° de mayo de 1932.

Ratificación por México: 12 de mayo de 1934.

Publicación en el D.O.F.: 13 de agosto de 1935.

Entrada en vigor para México: 12 de mayo de 1935. [77]

---

[75] *Ibid.*, p. 504.
[76] *Ibid.*, p. 528.
[77] *Ibid.*, p. 533.

8. ***Protocolo para modificar la Convención sobre la esclavitud firmada en* Ginebra el 25 de septiembre de 1926**

Fecha de adopción: 23 de octubre de 1953.

Entrada en vigor: 7 de diciembre de 1953.

Ratificación por México: 3 de febrero de 1954.

Publicación en el D.O.F.: 11 de mayo de 1955.

Entrada en vigor para México: 3 de febrero de 1954. [78]

9. **Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena**

Fecha de adopción: 2 de diciembre de 1949.

Entrada en vigor: 25 de julio de 1951.

Ratificación por México: 21 de febrero de 1956.

Publicación en el D.O.F.: 19 de junio de 1956.

Entrada en vigor para México: 21 de mayo de 1956. [79]

10. **Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación racial**

Fecha de adopción: 21 de diciembre de 1965.

Entrada en vigor: 4 de enero de 1969.

Ratificación por México: 20 de febrero de 1975.

Publicación en el D.O.F.: 13 de junio de 1975.

---

[78] *Ibid.*, p. 555.

[79] *Ibid.*, p. 546.

Entrada en vigor para México: 20 de marzo de 1975. [80]

**11. Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud**

Fecha de adopción: 7 de septiembre de 1956.

Entrada en vigor: 30 de abril de 1957.

Ratificación por México: 30 de junio de 1959.

Publicación en el D.O.F.: 24 de junio de 1960.

Entrada en vigor para México: 30 de junio de 1959.[81]

**12. Convenio (Núm. 105) relativo a la Abolición del Trabajo Forzoso**

Fecha de adopción: 25 de junio de 1957.

Entrada en vigor: 17 de enero de 1959.

Ratificación por México: 1° de junio de 1959.

Publicación en el D.O.F.: 21 de agosto de 1959.

Entrada en vigor para México: 1° de junio de 1960.[82]

**13. Convenio de ginebra para mejorar la Suerte de los Heridos y Enfermos de las fuerzas armadas en Campaña**

Fecha de adopción: 12 de agosto de 1949.

---

80 *Ibid.*, p. 455.
81 *Ibid.*, p. 558.
82 *Ibid.*, p. 566.

Entrada en vigor: 21 de octubre de 1950.

Ratificación por México: 29 de octubre de 1952.

Publicación en el D.O.F.: 23 de junio de 1953.

Entrada en vigor para México: 29 de abril de 1953.[83]

**14. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

Fecha de adopción: 16 de diciembre de 1966.

Entrada en vigor: 3 de enero de 1976.

Ratificación por México: 23 de marzo de 1981.

Publicación en el D.O.F.: 12 de mayo de 1981.

Entrada en vigor para México: 23 de junio de 1981.[84]

**15. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

Fecha de adopción: 16 de diciembre de 1966.

Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976.

Ratificación por México: 23 de marzo de 1981.

Publicación en el D.O.F.: 20 de mayo de 1981.

Entrada en vigor para México: 23 de junio de 1981.[85]

Es por lo anterior que la nueva noción de la protección internacional de los Derechos

---

83 Cfr. RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ. Jesús. *Instrumentos Internacionales sobre derechos humanos*, ONU-OEA, Tomo III. p. 777.

84 Cfr. RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ. Jesús. *Instrumentos Internacionales sobre derechos humanos*, ONU-OEA, Tomo I. p. 30.

85 *Ibid.*, p. 42.

Humanos, de la cual hemos hecho mención, es indudablemente importante para nuestro país, razón por la cual como ya se mencionó anteriormente, México ha sido país integrante de estos instrumentos, ya que esto refleja sin lugar a dudas la preocupación por una protección cada vez más profunda de dichos derechos.

Por otra parte debe decirse que si bien es cierto México ha suscrito casi 40 tratados internacionales en cuanto a materia de Derechos Humanos se refiere, también lo es que estos instrumentos en todos los casos han sido de tipo Convencional y por ende obligatorios para aquellos países que los suscriben, por lo que en nuestro caso todos los antes estudiados pertenecen a este genero.

Asimismo, basta recordar que apenas en el año de 1981 nuestro gobierno ratificó o se adhirió a siete importantes instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos, unos generales y otros específicos pero como ya se mencionó todos de carácter Convencional entre los cuales algunos de ellos tenían más de treinta años de haber sido adoptados.

Cabe hacer la aclaración que en los casos en que algún instrumento, que este sujeto a ratificación y en este no se consignan los datos relativos a México, significa que dicho instrumento no ha sido ratificado por nuestro país, ya que suele pasar que en muchos Tratados nos encontramos con que México fue parte de ellos, pero sino consignan los datos relativos a la fecha de adopción, entrada en vigor, ratificación y publicación en el Diario Oficial de la Federación, no revisten el carácter jurídico obligatorio para nuestro país, y por ende no forman parte d nuestro dispositivo vigente.

## 4. ÓRGANO DE AUTORIDAD

Para iniciar el presente capítulo, es necesario conceptuar lo que significa Órgano de Autoridad, por lo que para una mayor comprensión se hará por separado.

Primeramente se darán algunos conceptos de lo que significa Órgano.

Un Órgano Jurídico, es una esfera abstracta de competencia, el jurista Andrés Serra Rojas, citando al profesor Groppali, nos dice, "El Órgano consta de dos elementos, uno objetivo y el otro subjetivo: El primero es dado por el cargo a quien está confinada la realización de uno o más de los varios deberes del Estado y que está dotado de los poderes y medios necesarios para tal realización por lo que el se presenta, como una manifestación de los poderes del estado, concretándose en un conjunto de funciones de poderes y de medios. El segundo está constituido por la persona o las personas físicas encargadas del puesto público y por medio de las cuales quiere y consigue sus propios fines." [86]

Asimismo para el jurista Ignacio Burgoa, Órgano significa un ente impersonalizado, individualizado o colegiado, que a nombre del estado o en su representación efectúa diversas funciones en que se desarrollan el poder público. Hay entre el Órgano y el Estado una relación inexplicable, en cuanto que aquel no puede actuar *per-se*, es decir con presencia o sin presencia ineludible a la entidad estatal. Los actos del órgano son actos imputables del estado y no pueden entenderse desvinculados de la actividad de este.

El Órgano como institución pública o persona jurídica suprema carece obviamente de sustantividad psico-física, ya que no se da en el terreno de la realidad óntica es decir, en el ámbito del ser, sino en el mundo del derecho que es su fuente creativa, por tener dicha

---

[86] Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo.* p. 160.

sustantividad el Estado tampoco tiene inteligencia ni voluntad psicológica pues no es un ente humano, sin embargo su voluntad existe como presupuesto jurídico subyacente en la capacidad dinámica que le confiere el orden fundamental de derecho, en otras palabras aunque el estado no tenga voluntad jurídica que se expresa por sus órganos, o sea por los órganos que dentro de su estructura establece el orden jurídico fundamental." [87]

"También el Diccionario Jurídico conceptúa lo que es un órgano, y nos dice: "proviene del griego *Organon*. Parte de un cuerpo que desempeña funciones específicas relacionadas con las demás del todo; el concepto tiene un origen estrictamente biológico, incorporándose con la gran influencia de esta disciplina en los estudios sociales.

El Diccionario Jurídico, citando a George Jellinek, en su obra Teoría General del Estado en la que expone la necesidad de los órganos cuando dice "Toda asociación necesita de una voluntad que la unifique, que no puede ser otra que la del individuo humano.

El concepto de órgano es un concepto metafórico: la palabra órgano es tomada del orden biológico que se supone en el Estado es una realidad orgánica viva; en sentido social, el órgano es una institución que sirve para alumbrar y mantener perenne la voluntad del Estado; el Estado es una persona jurídica que no puede concebirse ni existir sin órganos que lo hacen funcionar, ya que éste es una esfera abstracta de competencia, una posibilidad jurídica." [88]

Es por lo anteriormente dicho y en mi particular punto de vista, tomando en cuanta los anteriores conceptos, que se puede concluir que el Órgano es un ente impersonal que sirve como apoyo al Estado, que no se concibe sin ellos, toda vez que éste manifiesta su voluntad

---

87 BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo.* pp. 329-330.

88 INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Diccionario jurídico mexicano.* p. 2292.

mediante estos Órganos.

Por otra parte en cuanto se refiere a los conceptos de autoridad, se puede decir que para la Doctrina administrativa Francesa autoridad es "un Órgano del Estado envestido de poder de decisión".

En México el jurista Gabino Fraga desarrolló hace varias décadas el concepto de autoridad, señalando que "autoridad es todo órgano del estado, que tiene atribuidas por el orden jurídico, facultades de decisión o ejecución o algunas de ellas por separado."[89]

Es así que la misma Ley, con base en la doctrina administrativa, nos dice que cuando los Órganos de la Administración Pública centralizada tienen facultades de decisión y ejecución, se ha considerado que son autoridades.

"Por otra parte y para los efectos del amparo dicha Ley en su artículo 11 determina que "autoridad es aquella que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o acto reclamado." [90]

"Asimismo, la suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que el término de autoridad corresponde a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de las circunstancias ya legales, ya de hecho y que por lo mismo estén en posibilidad material de obrar como individuos o ejercer actos públicos por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen." [91]

---

89 ACOSTA ROMERO, Miguel. *Compendio de derecho administrativo.* Parte general. p. 376.
90 *LEY DE AMPARO* 5ª edición. p. 4.
91 ACOSTA ROMERO, Miguel. *Compendio de.... Op. Cit*. pp. 376-377.

Siguiendo con este orden de ideas, el jurista Rafael de Pina Vara, nos dice que autoridad es "la potestad legalmente conferida y recibida para ejercer una función pública para dictar al efecto resoluciones cuya obediencia es indeclinable bajo la amenaza de una sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario. También es denominada como persona u órgano que ejerce dicha potestad." [92]

Para Ignacio Burgoa, la palabra autoridad tiene dos acepciones jurídicas a saber:

"1. equivale a poder, potestad, o actividad que es susceptible de imponerse a algo y refiriéndose al estado, como organización jurídica y política de la sociedad humana, implica el poder con que este está investido, superior a todos los que en el existan o puedan existir, y que se despliega imperativamente, en tal forma que a nada ni a nadie es dable desobedecerlo o desacatarlo, en una palabra es el poder de imperio.

2. revela la idea de un órgano estatal.

En general y concretamente para este autor, autoridad significa "Órgano estatal, investido de facultades de decisión o ejecución cuyo desempeño conjunto o separado procede la creación, modificación o extinción de situaciones generales o específicas, jurídicas prácticas, dadas dentro del estado, o su alteración o afectación todo ello en forma imperativa." [93]

"Tomando en cuenta tanto el concepto de órgano como el de autoridad, es que el Diccionario Jurídico Mexicano dice: el concepto de órgano de autoridad, tanto en el derecho

---

92 DE PINA VARA, Rafael. *Diccionario de derecho.* p. 117.
93 BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Diccionario..., Op. Cit.*, pp. 63-64.

administrativo mexicano como en la doctrina universal, se debe en lo esencial, a la manifestación de la voluntad del poder administrador del Estado frente a los particulares. Por ello el órgano de autoridad es vital en el desenvolvimiento de la función administrativa y en el ejercicio de las atribuciones que la ley confiere a las unidades, entes o estructuras que integran a la administración pública, cuando se trata de hacer prevalecer el orden y la paz públicos y velar porque las actividades de los gobernados se apeguen a la legalidad administrativa.

El órgano de autoridad, es el órgano de la administración, cuya competencia implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten a la esfera de los particulares y de la de imponer a éstos sus determinaciones, lo cual significa que el órgano de autoridad se distingue porque esta investido de facultades de decisión y ejecución." [94]

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido jurisprudencia en este sentido por lo que para ella significa autoridad, y nos dice:

"El término "autoridades" para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen." [95]

Quinta Época:

- Tomo IV. Pág. 1067. Torres, Marcolfo F.
- Tomo XXIX. Pág. 1180. Rodríguez, Calixto A.
- Tomo XXXIII. Pág. 2942. Díaz Barriga, Miguel.

---

[94] INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS *Diccionario jurídico mexicano.* p. 2292.
[95] CÁRDENAS V., Rolando. *Jurisprudencia mexicana.* 1917-1985. Pleno, Tomo I, p. 106.

- Tomo LXV. Pág. 2931. Sandi, Mauricio.
- Tomo LXX. Pág. 2262, Oral Portilla, Jorge del.
- APÉNDICE de Jurisprudencia, 1917-1985. Octava Parte. Pág. 122.

Asimismo, el Segundo Tribunal Colegiado del Séptimo Circuito, emite tesis en relación a lo que es la autoridad y sus características y nos dice:

**AUTORIDAD, CARACTERÍSTICAS DE LA.** Tiene carácter de autoridad todo órgano estatal, de facto o de jure, investido con facultades o poderes de decisión o ejecución cuyo ejercicio crea, modifica o extingue situaciones generales o concretas, de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa. [96]

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SÉPTIMO CIRCUITO**

Amparo en revisión 2/88. Epifania Conde Cagal. 16 de octubre de 1991. Unanimidad de votos. Ponente Gilberto González Bozziere. Secretario: José Isabel Hernández Díaz.

**SEMANARIO JUDICIAL. OCTAVA ÉPOCA. TOMO IX. ENERO 1992. TRIBUNALES COLEGIADOS. PÁG. 134.**

Por otra parte, tenemos que el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, emite su opinión respecto del concepto de autoridad y nos dice:

**AUTORIDAD, CONCEPTO DE, PARA EFECTOS DEL AMPARO.** De acuerdo con lo establecido por el artículo 103, fracción I constitucional y el artículo 1°, fracción I, de la Ley de Amparo, la procedencia del juicio de garantías se encuentra supeditada al hecho de que los actos que en el mismo se reclamen de autoridad, debiendo entenderse por tal no aquella

---

96 CÁRDENAS V., Rolando. *Jurisprudencia mexicana,* 1992. Índice de Tribunales Colegiados, Tomo II, p. 112.

que se encuentra constituida con ese carácter conforme a la ley, sino a la que dispone de la fuerza pública en virtud de circunstancias legales o de hecho, y que por lo mismo esté en posibilidad material de obrar como individuo que ejerza actos públicos, dictando resoluciones obligatorias para los gobernados, cuyo cumplimiento puede ser exigible mediante el uso directo o indirecto de la fuerza pública. [97]

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.**

Amparo en revisión 323/88. Máximo González Escobar. 23 de noviembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente Arnoldo Nájera Virgen. Secretario: Guillermo Báez Pérez.

**Sostiene la misma tesis:**

Amparo en revisión 238/88. Jesús Mario Pineda Aguilar. 16 de agosto de 1989. Unanimidad de votos. Ponente Arnoldo Nájera Virgen. Secretario: Enrique Crispín Campos Ramírez.

Amparo directo 311/90. Ventura Arenas Morales. 19 de septiembre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Alvarez.

**SEMANARIO JUDICIAL. OCTAVA ÉPOCA. TOMO VIII. AGOSTO 1991. TRIBUNALES COLEGIADOS. PÁG. 157.**

Es por esto que en mi opinión el órgano de autoridad, es aquel ente impersonal, cuya esfera de funciones están encaminadas a la realización de ciertos actos con miras al bienestar colectivo, toda vez que cuenta con la potestad de imperio en virtud de que puede imponer sus

---

97 CÁRDENAS V., Rolando. *Jurisprudencia mexicana*, 1991. Índice de Tribunales Colegiados, Tomo II, p. 887.

determinaciones a los particulares cuando sus actos o actividades se traducen en actos administrativos, emitidos por sus órganos auxiliares que actúan por el, toda vez que éstos cuentan con facultades de decisión y ejecución.

## 4.1. COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (DECRETO)

**DECRETO POR EL QUE SE CREA LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS COMO UN ÓRGANO DESCONCENTRADO DE LA SECRETARIA DE GOBERNACIÓN.** [98]

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

**CARLOS SALINAS DE GORTARI,** Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, Fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 17 y 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,

**CONSIDERANDO**

Que el estado democrático moderno es aquel que garantiza la seguridad a sus ciudadanos y aquellos extranjeros que se encuentren en su territorio, respeta y hace respetar la ley, reconoce la pluralidad política y recoge la crítica, alienta a la sociedad civil, evita que se exacerben los conflictos entre grupos y promueva la eficacia en sus relaciones con las diversas organizaciones políticas y sociales.

Que es obligación del Estado Mexicano preservar el orden, la paz y la estabilidad social del país, salvaguardando el pleno ejercicio de las garantías individuales y la vigencia del principio de legalidad en la ejecución de la atribuciones de los órganos de gobierno.

---

[98] *Diario Oficial de la Federación Tomo.* CDXLI, No. 4, p. 3.

Que es facultad del Poder Ejecutivo Federal la determinación de las políticas que aseguren la convivencia civilizada, el orden y la paz interna, bajo los principio de respeto al Estado de Derecho y a los que garantizan la armonía y cooperación internacionales.

Que la definición de políticas en materia de derechos humanos se encuentra históricamente contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos, como garantías individuales y garantías sociales.

Que la observancia de políticas encaminadas al cumplimiento de los derechos humanos, requiere de atención y respuesta al más alto nivel.

Que a la Secretaría de Gobernación le corresponde conducir la política interior que competa al Ejecutivo Federal, incluyendo la coordinación y ejecución de acciones dirigidas a promover la salvaguarda de las garantías individuales.

Que atendiendo a dichos planteamientos se ha considerado conveniente crear un órgano desconcentrado, adscrito al ámbito de competencia de la Secretaría de Gobernación, con atribuciones en materia de derechos humanos, he tenido a bien expedir el siguiente:

**DECRETO**

**ARTÍCULO PRIMERO.** Se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. La Comisión estará adscrita directamente al titular de la dependencia.

**ARTÍCULO SEGUNDO.** La Comisión Nacional de Derechos Humanos será el órgano



ESTA TESIS NO SA
DE LA BIBLIOTE

responsable de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa a los derechos humanos. Con este propósito instrumentará los mecanismos necesarios de prevención, atención y coordinación que garanticen la salvaguarda de los derechos humanos de los mexicanos y de los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional; esto último, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

**ARTÍCULO TERCERO.** Para cumplir con las responsabilidades a que se refiere el artículo anterior, la Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá las siguientes atribuciones:

I. Proponer la política nacional en materia de respeto y defensa a los derechos humanos;

II. Establecer los mecanismos de coordinación que aseguren la adecuada ejecución de la política nacional de respeto y defensa a los derechos humanos;

III. Elaborar y ejecutar los programas de atención y seguimiento a los reclamos sociales sobre derechos humanos;

IV. Elaborar y proponer programas preventivos en materia de derechos humanos, en los ámbitos jurídico, educativo y cultural para la Administración Pública Federal;

V. Representar al Gobierno Federal ante los organismos nacionales y, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, ante los internacionales, en

cuestiones relacionadas con la promoción y defensa de los derechos humanos;

VI. Formular programas y proponer acciones que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenios y acuerdos internacionales signados por nuestro país.

**ARTÍCULO CUARTO.** La Comisión Nacional de Derechos Humanos estará a cargo de un Presidente que será nombrado por el Titular del Ejecutivo Federal.

**ARTÍCULO QUINTO.** El Presidente de la Comisión tendrá las siguientes facultades:

I. Ejercer las atribuciones que este Decreto confiere a la Comisión, coordinándose, en su caso, con las demás autoridades que resulten competentes;

II. Coordinar los trabajos de la Comisión así como del Consejo a que se refiere el artículo siguiente;

III. Instrumentar, ejecutar y vigilar la aplicación de las políticas que se establezcan en la materia;

IV. Definir las políticas y lineamientos para la coordinación con las instancias y organismos nacionales e internacionales relacionadas con los derechos humanos,

V. Informar semestralmente al Presidente de la república sobre el desempeño de las funciones de la Comisión y, en general de los resultados de las acciones de protección de los derechos humanos en el país;

VI. Solicitar de acuerdo con las disposiciones legales aplicables a cualquier autoridad del país la información sobre posibles violaciones de los derechos humanos, que requiera para el eficaz desempeño de sus funciones;

VII. Hacer las recomendaciones y en su caso observaciones que resulten pertinentes a las autoridades administrativas del país sobre violaciones a los derechos humanos;

VIII. Las demás que le confieran expresamente otras disposiciones legales y reglamentarias.

**ARTÍCULO SEXTO.** Para el mejor desempeño de las responsabilidades, la Comisión contará con un consejo.

El Consejo estará integrado por aquellas personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad y sean invitadas para tal efecto por el Ejecutivo Federal, por conducto del Presidente de la Comisión, así como para aquellos servidores públicos que determine el propio Ejecutivo.

El cargo de los miembros del Consejo será honorario.

El Consejo será un cuerpo colegiado de examen y opinión de la problemática del respeto y defensa de los derechos humanos en el país y de los mexicanos en el extranjero, con el propósito de proponer al Presidente de la Comisión las directrices y lineamientos que se estimen pertinentes para su adecuada prevención y tutela.

Para la adecuada realización de sus responsabilidades, el Consejo se apoyará en un Secretario Técnico designado por el presidente de la República.

**ARTÍCULO SÉPTIMO.** En el ejercicio de sus funciones el Presidente de la Comisión se auxiliará de un Secretario Ejecutivo que tendrá las siguientes funciones:

I. someter a la consideración del Presidente de la Comisión los programas de trabajo del órgano;

II. Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos que dicte el Presidente de la Comisión, así como a los que emanen del Congreso;

III. Proponer los mecanismos y procedimientos de coordinación con los poderes y los diferentes órdenes de gobierno que resulten necesarios para llevar a cabo las funciones de la Comisión;

IV. Las demás que le señale el Presidente de la Comisión.

**ARTÍCULO OCTAVO.** La Comisión Nacional de Derechos Humanos contará asimismo con un visitador que dependerá del Presidente de la Comisión y que tendrá las siguientes funciones:

I. Promover y fortalecer las relaciones de la Comisión con organismos públicos, sociales y privados, nacionales e internacionales; esto último en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores;

II. Diseñar, proponer y desarrollar canales de comunicación y colaboración con la sociedad y en las tareas de respeto y defensa de los derechos humanos;

III. Representar al Presidente de la Comisión en todos aquellos

actos relacionados con el desahogo de las funciones del órgano;

IV. Denunciar ante las autoridades competentes los actos de que conozca que puedan comportar violaciones a los derechos humanos;

V. Las demás que le encomiende expresamente el Presidente de la Comisión.

## TRANSITORIOS

**ARTÍCULO PRIMERO.** El presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**ARTÍCULO SEGUNDO.** Se reforma el Artículo 2° del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, para quedar en los siguientes términos:

"Artículo 2°.-...

Secretario

Subsecretario de Gobierno y Desarrollo Político

..."

**ARTÍCULO TERCERO.** Se deroga el Artículo 15 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, así como las demás disposiciones que se opongan a lo dispuesto por este Decreto.

**ARTÍCULO CUARTO.** Los recursos con que actualmente cuenta la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación pasará a formar parte del órgano desconcentrado que se crea por este

ordenamiento.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los cinco días del mes de junio de mil novecientos noventa.- **Carlos Salinas de Gortari.**- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios.- Rúbrica.- El Secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana Morales.- Rúbrica.

Por lo anteriormente dicho, como se puede observar la Comisión Nacional de Derechos Humanos surge en sus inicios como un órgano de autoridad desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, ya que como se sabe este era en un principio una Dirección General que se encontraba a cargo de dicha dependencia, por lo sería oportuno hacer un estudio sucinto de los organismos que componen la administración pública, es decir en este caso nos abocaremos a los que es un órgano desconcentrado y de lo que es un órgano descentralizado del gobierno federal, toda vez que dicho organismo después de la promulgación de su ley el 29 de junio de 1992, paso a formar parte de ésta clasificación última de la administración.

## A) ORGANISMOS PÚBLICOS DESCONCENTRADOS

"Si se parte del principio de que México es un país que vive el estado de derecho, los gobernantes deben de actuar en consecuencia y por lo tanto cuando establecen estructuras desconcentradas que tienen carácter de autoridades, se estima que deberían de hacerlo mediante una Ley emanada del Congreso de la Unión, en la que intervenga la representación popular, porque para establecer autoridades con facultades de decisión, ejecución y obligaciones a cargo de los gobernados, debe hacerse mediante una Ley en sentido formal y material y no por Decretos, Acuerdos y menos en Reglamentos Interiores de Secretarías de

Estado." [99]

"La Comisión Nacional de Derechos humanos, fue creada por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 1990, (ya anteriormente transcrito), como organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Desde su origen hubo opiniones de distinguidos juristas como Jorge Barrera Graf, investigador emérito de la UNAM, que consideraban que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, nació al margen de la Constitución, por lo que para subsanar esa crítica se promovió la iniciativa de reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para adicionar el artículo 102 Constitucional con un apartado "B". [100]

En este orden de ideas y como ya se mencionó en capítulos anteriores y compartiendo el punto de vista del Doctor Barrera, se considera que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, no sólo nació al margen de la Constitución, sino que fue producto de la insistencia de los Organismos Internacionales, para que México, contará con un organismo de protección en materia de Derechos Humanos, asimismo, y no conforme a este nacimiento fuera de la Ley, los legisladores la incluyen dentro de el apartado consignado al poder judicial de la federación, cuando el decreto que la crea habla de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y en esta tesitura se sabe que ésta es una Secretaría de Estado que pertenece al Ejecutivo Federal, por lo que las razones que tuvieron los legisladores de situarla en este capítulo obedece a que como este organismo surgió al margen de la Ley suprema, quisieron darle el marco legal de competencia, que en nuestra opinión a resultado francamente deficiente.

Ahora bien atendiendo al Decreto creador de este organismo, se harán varias referencia a

---

[99] ACOSTA ROMERO, Miguel. *Compendio de derecho administrativo..., Op. Cit.*, p. 192.
[100] *Ibid.*, p. 193.

las características de un órgano desconcentrado y también alguna definiciones, ya que la ley es confusa en este sentido al no hablar de estos organismos.

"La desconcentración se refiere al traspaso de determinados servicios de la administración central a órganos de funcionarios de la misma con sede en la provincias y regiones." [101]

"La superficie más o menos amplia de los Estados, históricamente ha dado lugar a que geográfica, política y administrativamente se divida, sus territorios a efecto de gobernar con mayor eficiencia y para que de alguna manera la participación ciudadana se refleje en la designación de sus órganos de gobierno y en este aspecto, la realidad histórico-política, nos muestra multitud de variantes, desde el absolutismo del poder que designa a los funcionarios regionales, sin participación de la ciudadanía, hasta aquellos Estados en que las Entidades Federativas, provincias, regiones, intendencias o prefecturas, son administradas por órganos político-administrativos, electos directamente por el pueblo.

"La desconcentración estrictamente administrativa se identifica en los Estados Unidos Mexicanos, con unidades administrativas que forman parte de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal. Por ejemplo, unidades desconcentradas de la Administración pública son, entre otras:

a) Procuraduría de la Defensa del Trabajo, dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
b) Comisión Nacional Bancaria, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

---

[101] DE PINA VARA, Rafael. *Diccionario de.... Op Cit.*, p. 244.

c) Instituto Politécnico Nacional, dependiente de la Secretaría de Educación Pública." [102]

Es por ello, que la ley orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 17 nos habla de los órganos desconcentrados y dice:

"Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, la Secretarías de Estado y los departamentos Administrativos podrán contar con Órganos Administrativos Desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso de conformidad con las disposiciones legales aplicables." [103]

"En el derecho mexicano los órganos desconcentrados son creados mediante leyes, decretos, reglamento interior o por acuerdos, sin determinarse por que motivo algunos son creados por leyes, otros por decretos, dentro de un reglamento interior o incluso por simple acuerdo del Ejecutivo Federal, y como ejemplos de todos estos también tenemos:

**1. Órganos Desconcentrados creados por Ley**

a) Instituto Nacional de Antropología e Historia, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, creado por Ley publicada en el D.O.F. el 3 de febrero de 1939.

b) Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, creado por Ley publicada en el

---

102 ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho Administrativo..., Op. Cit.*, p. 188.

103 *LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.* p. 11.

D.O.F, el 31 de diciembre de 1946.

c) Instituto Politécnico Nacional, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, creado por ley, publicada en el D.O.F. el 29 de diciembre de 1981.

## 2. Órganos Desconcentrados creados por Decreto

a) Puertos Mexicanos, dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, creado por decreto del Ejecutivo Federal publicado en el D.O.F. el 28 de marzo de 1989.

b) Comisión Nacional del Deporte, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, creado por decreto del Ejecutivo Federal publicado en el D.O.F. el 13 de diciembre de 1988.

c) Comisión Nacional del Agua, dependiente de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, creado por decreto del Ejecutivo Federal publicado en el D.O.F. el 16 de enero de 1989. [104]

## 3. Órganos Desconcentrados por Reglamento Interior

a) Instituto Nacional de Ecología, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social, fue creado por Reglamento Interior de dicha Secretaría, publicado en el D.O.F. el 4 de junio de 1992.

b) Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las

[104] *Ibid.*, pp. 189-190.

Empresas de solidaridad, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social, creado por Reglamento Interior de ésta, publicado en el D.O.F. el 4 de junio de 1992.

**4. Órganos Desconcentrados creados por Acuerdo**

a) Instituto Mexicano del Transporte, jerárquicamente subordinado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, creado por acuerdo del Presidente de la República, publicado en el D.O.F. el 15 de abril de 1987.

b) Servicios de Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano, órgano subordinado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, creado por acuerdo del Presidente de la República, publicado en el D.O.F. el 3 de octubre de 1988. [105]

Los órganos desconcentrados no deben crearse por acuerdo del Presidente de la República o de los Secretarios de Estado o de los jefes del Departamento Administrativo, porque los acuerdos deben ser para que los obedezcan las dependencias de la Administración Pública, orientando su actuación conforme a los establecido por la Ley de los acuerdos tomados, es decir, los acuerdos son determinaciones de simple trámite, que se dan para el cumplimiento de determinada orden.

"Sin embargo, se observa que la experiencia legislativa mexicana ha creado organismos desconcentrados mediante leyes, decretos del Ejecutivo, reforma o reglamentos y también por acuerdos presidenciales sobre todo a partir de 1988, y esto es preocupante ya que es signo de

[105] *Ibid.*, p. 191.

que no se está actuando conforme a derecho y particularmente aquellos creados por acuerdo presidencial o en reglamentos interiores, ya que los acuerdos como bien lo señala el jurista Faya Viesca, no tienen similitud con los reglamentos, ya que nunca interpreta una disposición legislativa ni trata de adicionarla, para posibilitar su aplicación, ya que sólo establecen planes y políticas de actividad en las distintas esferas de las Secretarías de Estado." [106]

Por otra parte y para el jurista Andrés Serra Rojas "la desconcentración es la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o de un poder de trámite, de decisión, ejercicio por los órganos superiores, disminuyendo, relativamente la relación de jerarquía y subordinación." [107]

Es por lo anteriormente dicho y como ya se sabe que la Comisión Nacional de Derechos Humanos surge inicialmente como organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, y en estas condiciones quiere decir que pertenecía a un órgano de autoridad envestido de facultades de decisión y ejecución por lo que ésta podía en determinados momentos emitir decisiones que pudieran haber sido cumplidas en todos sus términos mediante el órgano de autoridad que en este caso lo era la Secretaría de Estado a la que pertenecía como Dirección General, sin embargo con la descentralización de dicho organismo, se considera que se está aún más lejos de crear un órgano de autoridad con facultades de decisión y ejecución a efecto de hacer cumplir las recomendaciones emitidas por este organismo.

"Por otra parte, el 29 de junio de 1992, se publica en el Diario Oficial de la Federación la ***"Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos"*** (por decreto que ya anteriormente en el capítulo Tercero, página 39 se transcribió), mediante el cuál estableció y reconoció como un

---

106 Cfr. FAYA VIESCA, Jacinto. *Administración pública federal.* p. 126.
107 SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho administrativo. Op. Cit.*, p. 543.

órgano descentralizado a dicho organismo, aunque en realidad no cambio substancialmente su denominación, su estructura orgánica, ni su competencia, se siguió reconociendo como parte de su patrimonio los mismos recursos materiales que se le habían otorgado en el decreto que la creó, contando con el mismo elemento humano; se le reconoce personalidad jurídica siguió expresamente en la ley, lo que podría considerarse como una diferencia substancial, pero es importante señalar, que si bien es cierto que el decreto que la creó como órgano desconcentrado indica que quedará directamente adscrita a la Secretaría de Gobernación, también lo es que le otorga atribuciones a título de competencia.

La transformación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de órgano desconcentrado a organismo descentralizado obedeció a motivos de carácter político." [108]

Ahora bien, en mi particular punto de vista si bien es cierto que con la ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos la cambia de ser un órgano desconcentrado a órgano descentralizado, no debería haber seguido actuando al margen de una Secretaría de Estado, es decir debería habérsele otorgado patrimonio propio, y no seguir compartiendo los recursos materiales de dicha Secretaría, asimismo en cuanto a su denominación como órgano descentralizado debería haber cambiado ya que entre las dos formas de administración existen diferencias substanciales.

En cuanto a los términos desconcentración y descentralización existen variantes, aunque semánticamente significan lo mismo, es decir alejamiento del centro, que en este caso sería la administración centralizada, pero estas palabras se han utilizado indiscriminadamente igual, por lo que se tratará de establecer algunas claras diferencias entre ellas.

---

108 ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho administrativo.* Parte general. p. 198.

| DESCONCENTRACIÓN | DESCENTRALIZACIÓN |
|---|---|
| 1. Órgano inferior subordinado a una Secretaría, o a la Presidencia. | 1. Órgano que depende indirectamente del Ejecutivo Federal. |
| 2. Puede contar o no con personalidad jurídica. | 2. Tiene invariablemente personalidad jurídica. |
| 3. Puede contar o no con patrimonio propio. | 3. Siempre tiene patrimonio propio. |
| 4. Posee facultades limitadas. | 4. Posee facultades más autónomas. [109] |

En este orden de ideas y a consecuencia de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del 29 de junio de 1992, que la descentraliza, se verá a continuación lo que es la descentralización administrativa por servicio.

Para la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se regulan a estas entidades dentro del Título Tercero, Capítulo Único de la Administración Pública Paraestatal y nos las define como:

"Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten." [110]

Sin embargo la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de mayo de 1986, excluye a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a la Procuraduría Agraria y a la Procuraduría Federal del Consumidor de la observancia de este ordenamiento.

Por otra parte en el Capítulo Segundo, sección A, de los Organismos descentralizados en

---

109 *Ibid.*, p. 193.

110 LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. p. 54.

su artículo 14, nos dice:

"Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.
II. La prestación de un servicio público o social; o
III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. [111]

Asimismo el artículo 15 del mismo ordenamiento legal, nos dice:

En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, entre otros elementos:

I. La denominación del organismo;
II. El domicilio legal;
III. El objeto del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta ley;
IV. Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquellas que se determinen para su incremento;
V. La manera de integrar el órgano de gobierno y de designar al director general así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste;
VI. Las facultades y obligaciones del órgano de gobierno señalando cuáles de

[111] *Ibid.*, p. 62.

dichas facultades son indelegables;

VII. Las facultades y obligaciones del director general, quien tendrá la representación del organismo;

VIII. Sus órganos de vigilancia así como sus facultades; y

IX. El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

El órgano de gobierno deberá expedir el estatuto orgánico en el que se establezcan las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo.

El estatuto orgánico deberá inscribirse en el registro Público de organismos descentralizados.

En la extinción de los organismos deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo la ley o decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación. [112]

Estos organismos deberán inscribirse en el registro público respectivo que llevará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para de Pina Vara, la descentralización es "La actividad legislativa dirigida a desprender del estado centralizado determinadas funciones para entregarlas a órganos autónomos, e implica en todo caso, una rectificación llevada a efecto en un régimen de centralización." [113]

Es así que no existe artículo expreso en la Constitución, que otorgue facultad al

---

112 *Ibidem.*, pp. 62-63.

113 DE PINA VARA, Rafael. *Diccionario de derecho, Op. Cit.*, p. 244.

presidente de la república para crear por decreto personas jurídicas de Derecho público, sin embargo si tiene facultad de iniciativa de Ley ante el congreso de la Unión para esos efectos, conforme al artículo 71, fracción I de dicho ordenamiento, que a la letra reza:

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la República. [114]

"Sin embargo la Ley para el control, por parte del gobierno federal de organismos descentralizados y empresas de participación estatal de 1970, al igual que sus antecedentes, las leyes de igual denominación de 1947 y de 1966, todas abrogadas, en su artículo 2°, preveían que el Ejecutivo Federal, por decreto, podía crear organismo descentralizados." [115]

En este sentido la creación o conversión de la Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano descentralizado por decreto del Ejecutivo Federal, resulta al margen de la Constitución como se apunto en un principio, por lo que se cree que en todo caso debería volver a ser un órgano desconcentrado del gobierno, ya que de esta manera se tiene más margen de actuación legal.

## B. CARACTERÍSTICAS DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

La descentralización administrativa se divide en dos ramas que son la descentralización por servicio, regulada en el artículo 90 de la Constitución, y la descentralización por región,

---

114 *CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS..., Op. Cit.*, p. 58.
115 ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho administrativo, Op. Cit.*, p. 208.

regulada en el artículo 115 de el mismo ordenamiento legal, sin embargo para el estudio del presente apartado y de toda la investigación, la forma de descentralización por servicio, es la que se maneja, ya que al hablar de un organismo público como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se esta hablando de esta forma de organización, ya que la segunda se refiere al municipio como una demarcación territorial.

Como personas jurídicas colectivas de derecho público tienen las siguientes características, entre las cuales citaremos sólo las más importantes a nuestro criterio.

1. Son creadas invariablemente por un acto legislativo, ya sea del Congreso de la Unión, o bien decreto del Ejecutivo.
2. Régimen jurídico propio.
3. Personalidad jurídica propia.
4. Denominación.
5. Órganos de dirección, administración y representación.
6. patrimonio propio.
7. Objeto.
8. Finalidad.

En el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como órgano descentralizado, éste a su vez cuenta con organismos desconcentrados territorialmente o periféricamente, como lo son las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, en quienes desconcentra los servicios.

Es por lo que se puede concluir que existen una serie de imprecisiones legales en cuanto a este Organismo, ya que no se ha logrado darle la fuerza necesaria a efecto de que verdaderamente se cree un órgano de autoridad, y como ya se señalo ahora con la

descentralización es menos posible que esto suceda, por lo que una de las propuesta de esta investigación será que dicho organismo pertenezca nuevamente a las administración pública de manera desconcentrada, ya que así entonces si se podrá hablar quizás de un órgano auxiliar que en determinado momento pueda tener facultades más amplias, por el sólo hecho de pertenecer a un verdadero órgano de autoridad.

Es por lo que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en mi particular opinión, no reúne los elementos o características necesarias para pretender ser un órgano con facultades de decisión y ejecución, ya que esta dependencia no cuenta con poder de imperio para hacer valer sus determinaciones, por lo que se concluye que entonces no se está frente a un órgano de autoridad.

## 4.2. INCLUSIÓN EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE LOS ORGANISMOS PROTECTORES DE DERECHOS HUMANOS

Como se señaló en capítulos anteriores en nuestro país la entrada de este tipo de organismos se debe a un reclamo de la Comunidad internacional que pugnaban por que cada Estado participante de esta Comunidad, contara con un organismo que permitiera al Estado desarrollar funciones encaminadas a la protección, divulgación y salvaguarda de los derechos del hombre; por lo que en este presente apartado, se desarrollaran las etapas históricas de estos organismo, hasta la inclusión en México de los mismos.

"La Institución del Ombudsman surgió primeramente en el ordenamiento constitucional sueco de 1809, y después paso a otras legislaciones escandinavas, y de ahí que la denominación haya sido reconocida por la doctrina internacional, e inclusive por algunos ordenamientos angloamericanos como los de Australia y Nueva Zelanda." [116]

"Después de la Segunda Guerra Mundial esta institución se extendió desde naciones escandinavas a otros países europeos continentales y con posterioridad a varios otros de la tradición jurídica angloamericana, como Inglaterra, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, los Estados Unidos, y de manera dinámica y acelerada, a numerosos otros ordenamientos, inclusive en países en vías de desarrollo, por lo que se ha estimado, sin exageración, que tiene carácter universal." [117]

En lo que corresponde a nuestro país y en una aproximación directa al ordenamiento mexicano es útil señalar la introducción del Ombudsman en los ordenamientos latinoamericanos, aunque todavía de manera incipiente, pero con una gran tendencia hacia la

---

116 INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, Tomo II., p. 1022.

117 *Ibídem.*, p. 1022.

expansión paulatina.

"Al respecto podemos señalar que la doctrina latinoamericana inició en los años setenta el estudio y divulgación de la institución escandinava, conformando la cultura necesaria para su aceptación, con los matices necesarios, en los ordenamientos de nuestra región. A ese respecto también debe señalarse la labor de promoción que ha realizado el Instituto Latinoamericano del Ombudsman, creado en Caracas en 1983.

Una característica que se advierte en los organismos latinoamericanos, es la tendencia a extender su tutela hacia los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, tanto de naturaleza individual como colectiva, además de la protección tradicional de los derechos e intereses legítimos regulados por la legislación ordinaria; y después de numerosos ensayos y proposiciones legislativas, con lentitud pero con firmeza se ha introducido en varios ordenamientos constitucionales de Latinoamérica , bajo la clara influencia, en muchos de ellos, del Defensor del Pueblo español, y en vía de ejemplo podemos mencionar al Procurador de los Derechos Humanos de la República de Guatemala en 1985 y la ley de octubre de 1986 y algunas Constituciones recientes de las provincias argentinas, en las que se ha consagrado esta institución con varias denominaciones, pero con el predominio de la española de Defensor del pueblo." [118]

Es por eso que es importante señalar que en Latinoamérica se ha acelerado la creación, a nivel constitucional de estos organismos no jurisdiccionales protectores de los Derechos Humanos. Así podemos mencionar al Defensor del Pueblo introducido como organismos autónomos, por lo que en nuestro país la Comisión Nacional de Derechos Humanos también funge como un organismo autónomo, aunque no del todo.

---

[118] *Ibid.*, p. 1023.

"En las reformas a la Constitución de El Salvador, de 31 de octubre de 1991, se estableció en el artículo 194 el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, precepto desarrollado por la ley promulgada el 20 de febrero de 1992.

"La Constitución paraguaya de junio de 1992 consagró la Defensoría del Pueblo en sus artículos 276-280.

En cambio, el Defensor de los Habitantes de la República de Costa Rica se creó sólo a nivel legislativo, mediante Ley publicada el 10 de diciembre de 1992.

A su vez la nueva carta fundamental de Perú, aprobada en referéndum de octubre de 1993, introdujo la Defensoría del Pueblo en sus artículos 161 y 162." [119]

"Asimismo por reforma constitucional del mes de agosto de 1994, Bolivia y Argentina establecieron el Defensor del Pueblo en los artículos 127 a 131 y 86 de sus leyes fundamentales; en este último país, el Defensor del Pueblo ya había sido introducido a nivel nacional, primero como dependencia del Ejecutivo, mediante decreto presidencial de 26 de agosto de 1993; poco más tarde se le dio autonomía como comisionado parlamentario por la ley de la Defensoría del Pueblo, publicada el 6 de diciembre del mismo año.

Es por lo anterior, que puede afirmarse que dichos organismos han tenido cabida en todas las legislaciones latinoamericanas, sin perder de vista que algunas de ellas tiene gran similitud con la de nuestro país, ya que en un principio surgen como una dependencia del Ejecutivo Federal y posteriormente se les otorga autonomía, haciendo la observación de que

---

[119] FIX ZAMUDIO, Héctor. *Introducción del Ombudsman en el ordenamiento mexicano.* p. 54.

esto obedece única y exclusivamente a que desafortunadamente nuestras legislaciones aún siguen siendo incipientes en la manera de crear un marco legal apropiado para este tipo de organismos.

"Por lo que respecta al ordenamiento mexicano, en un principio se puede señalar como antecedente al Procurador de Vecinos de la Ciudad de Colima, creado por acuerdo del Ayuntamiento de dicha ciudad el 21 de noviembre de 1983, el que posteriormente se institucionalizó en la Ley Orgánica Municipal de esa entidad federativa, de 8 de diciembre de 1984, pero ya con anterioridad se había establecido, también sin mucha eficacia práctica, la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, el 3 de enero de 1979.

Asimismo una institución que también dio ejemplo de una labor tutelar de los Derechos Humanos fue la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes, creada por reforma a la ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de dicha entidad federativa, del 14 de agosto de 1988, pero que posteriormente se integró, como Secretaría Ejecutiva, a la Comisión estatal de Derechos Humanos, establecida por decreto del ejecutivo publicado el 17 de junio de 1990." [120]

"También se puede mencionar a la Defensoría de los Derechos de los Vecinos de la ciudad de Querétaro, que fue introducida por decreto del Ayuntamiento publicado el 22 de diciembre de 1988.

Con los anteriores antecedentes y según acuerdo del jefe del Departamento del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación del 25 de enero de 1989, y cuyo

---

[120] *Ibid.*, p. 57.

Manual de Organización apareció en el propio órgano oficial de 17 de julio de ese mismo año, se creó la Procuraduría Social del citado Departamento, este organismo depende ahora del jefe del Distrito Federal." [121]

Pero indudablemente el organismo protector más importante a nivel nacional lo es la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que como ya se mencionó anteriormente surge según acuerdo presidencial de 5 de junio de 1990, y cuyo reglamento fue elaborado por el Consejo de dicha Comisión durante los días 18 de junio a 9 de julio del mismo año, no obstante que conforme a su marco jurídico originalmente perteneció a la Secretaría de Gobernación como un órgano desconcentrado, debe precisarse que desde sus inicios tuvo gran influencia publicitaria en todas las entidades federativas por lo que hoy en día todos los Estados cuentan con un organismo estatal encargado de tutelar estos derechos connaturales al hombre.

Sin embargo debe decirse que a pesar de los buenos intentos que se tuvieron en nuestro país en un principio al crear organismo protectores de los Derechos Humanos, también debe decirse que ninguno de ellos prosperó hasta nuestro días, solamente, la primera institución vigente, válida y eficaz que sigue funcionando, de manera adecuada, es la Defensoría de los Derechos Universitarios, cuyo estatuto fue aprobado por el Consejo Universitario de la UNAM el 3 de enero de 1985.

Es por lo anterior que se afirma, que si bien es cierto el intentó de las legislaciones latinoamericanas por crear un marco jurídico adecuado a estos organismos es deficiente, también lo es que sólo bastaría un poco más de interés para crear las condiciones adecuadas y marcos jurídicos estables para que estos organismos, y en este orden de ideas, estos no sólo

---

[121] INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Constitución Política...*, *Op. Cit.*, p. 1024.

tendrían repercusión a nivel nacional sino también internacional, ya que finalmente la comunidad internacional fue en nuestro caso quien insistió para que México creara este organismo nacional.

Y por último se puede observar que dentro de los Estados Latinoamericanos, estos organismos han sido creados a partir de 1988, por lo que indudablemente esto sólo es el reflejo de una necesidad internacional por salvaguardar y tutelar más adecuadamente los derechos naturales del hombre.

Asimismo como se verá más adelante en el último capítulo de esta investigación, se valorará la importancia, eficacia y validez de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que como ya se dijo es sólo un buen intento de crear un organismo con un marco jurídico cimentado en buenas bases, que permita al Estado Mexicano contar con un verdadero estado de derecho, en cuanto a la tutela, protección y difusión de estos derechos.

Es por lo anterior que en mi particular punto de vista, la inclusión de estos organismos en México, obedeció sin lugar a dudas al reclamo no sólo de la comunidad internacional que pugnaba porque en los Estados Unidos Mexicanos existieran estos organismo, sino además del reclamo de los mexicanos, porque se les respeten sus más elementales derechos, es por ello que sin lugar a dudas la Comisión Nacional de Derechos Humanos existe hoy en día.

## 5. VALIDEZ Y EFICACIA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Para entrar al estudio de éste último capítulo, se debe hacer referencia a los conceptos jurídicos fundamentales de lo que es la validez y la eficacia, por lo que se verán algunas opiniones doctrinales al respecto, lo anterior debido a que dentro del presente capítulo se tratará de establecer si la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como organismo público descentralizado, cumple con las formalidades y requisitos que una autoridad de su naturaleza administrativa debe cumplir, y sobre todo se verá si dicha institución es válida y eficaz, dentro de nuestro ordenamiento legal.

"La validez, es la calidad del acto jurídico que no se halla afectado por vicio alguno y que, por lo tanto, es idóneo para surtir sus efectos." [122]

"La gran mayoría de los juristas están de acuerdo en afirmar que el derecho es un conjunto de normas. Con base en esta tesis es común encontrar la expresión "validez" referida a estas normas que en conjunto integran el orden jurídico. Se dice que cada una de las normas que pertenecen a un orden son válidas.

Para Max Weber, desde el punto de vista sociológico dado que él sociólogo, la validez de un orden es la probabilidad de que una conducta ocurra por la representación o idea en los sujetos de que existe un conjunto de máximas o normas obligatorias. Si consideramos a partir del punto de vista de la norma el hecho de que un sujeto oriente su conducta por la representación de que es una norma obligatoria, podemos decir que la tesis de Weber consiste en la afirmación de que la validez de una norma o de un orden es la probabilidad de que sea

---

[122] DE PINA VARA, Rafael. *Diccionario de derecho.* p. 494.

eficaz." [123]

Ahora bien si se pasa de una consideración sociológica a una consideración jurídica, la tesis clásica sobre la validez se encuentra en la obra de Hans Kelsen, ya que para él "Con el término validez designamos la existencia específica de una norma, es por ello que la validez es la existencia de una norma.

Si se considera a la norma con independencia del acto de su emisión, como un puro sentido o significado, y que se atribuye a éste carácter obligatorio, de deber ser, entonces puede legítimamente aplicarse el predicado de validez de una norma. La validez es la existencia específica de una norma." [124]

"Asimismo, la norma jurídica por otra parte, puede ser analizada como un tipo de orden o mandato dirigido a los individuos para guiar su conducta. Hay sin embargo, otros tipos de órdenes o mandatos que no son normas jurídicas propiamente dichas. Para que podamos hablar de normas jurídicas en el sentido que nos interesa, es requisito indispensable que la norma tenga validez, es decir que haya sido expedida de conformidad a criterios previamente establecidos por otras normas, de tal forma que si está previsto que los legisladores, el juez o cualquier otro órgano del Estado son los facultados para emitir las normas del sistema, estaremos en presencia del primer requisito indispensable para considerar que existe una norma jurídica válida." [125]

"La validez , está condicionada a que las normas jurídicas emanadas de aquellas primeras normas originarias hayan sido expedidas conforme a criterios establecidos por éstas.

---

[123] INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Diccionario jurídico mexicano.* Tomo V-Z, pp. 3214-3215.

[124] *Ibidem.*, p. 3215.

[125] PEREZNIETO CASTRO, Leonel. *Introducción al estudio del derecho.* pp. 19-20.

En este sentido, puede decirse que tales normas originarias son el fundamento de validez de las normas creadas a partir de ellas. De esta forma se puede trazar la diferencia entre vigencia y validez: hay vigencia cuando existe observancia o cumplimiento generalizados, y validez cuando las normas de que se trata hayan sido expedidas conforme a procedimientos previamente establecidos." [126]

En otras palabras, por acto válido se entiende el que en su formación reúne los requisitos que la ley exige para producir los efectos que conforme a la ley son propios del acto, según su naturaleza; es decir aquel acto que es eficaz.

Por otra parte, debe decirse que los términos "validez y vigencia, a través del tiempo han sido utilizados como sinónimos, sin embargo tal equiparación es indebida, toda vez que no todo derecho vigente es positivo, ni todo derecho positivo es vigente; la vigencia es atributo puramente formal, es el sello que el Estado imprime a las reglas jurídicas consuetudinarias, jurisprudenciales o legislativas sancionadas por él. La positividad es un hecho que estriba en la observancia de cualquier precepto vigente o no vigente. La costumbre no aceptada por la autoridad política es derecho positivo, pero carece de validez formal, y a la inversa las disposiciones que el legislador crea tienen vigencia en todo caso, más no siempre son acatadas, la circunstancia de que una ley no sea obedecida, no quieta a ésta su vigencia." [127]

En este orden de ideas, se puede precisar que el Organismo que ocupa la presente investigación, es decir la Comisión Nacional de Derechos Humanos, reúne los requisitos de validez que exige la norma, toda vez que esta fue creada conforme a un proceso legislativo emanado de un órgano de autoridad competente en el ejercicio de sus facultades legislativas, por lo tanto dicho organismo es formalmente válido; sin embargo en cuanto a su eficacia, da

---

126 *Ibidem.*, p. 19.

127 GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. *Introducción al estudio del derecho.* pp. 37-38.

mucho que desear, toda vez que como ya hemos visto anteriormente, dentro del capítulo IV de este trabajo, este organismo a pesar de que surge al margen de la leyes, posteriormente con la promulgación de su ley se convierte en un ente válido, toda vez que mediante la promulgación del Decreto que lo crea, mismo que se dio a base de un proceso legislativo, es perfectamente válido, pero ineficaz, toda vez que se limita a emitir recomendaciones, que no tienen carácter obligatorio y por lo tanto resulta ineficaz.

"Es por ello que el orden jurídico vigente es el conjunto de normas impero-atributivas que en una cierta época y en un país determinado la autoridad política declara obligatorias. El derecho vigente está integrado tanto por las reglas de origen consuetudinario que el poder público reconoce, como por los preceptos que formula. La vigencia deriva siempre de una serie de supuestos. En lo que toca al derecho legislado, su vigencia se encuentra condicionada a la reunión de ciertos requisitos que la ley enumera; de acuerdo con nuestra Constitución, los preceptos jurídicos obligatorios, son los aprobados por ambas Cámaras, sancionados por el Ejecutivo y publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Es por lo anterior que se puede afirmar que una norma formalmente válida basta que se haya aplicado una sola vez, para que esta tenga eficacia." [128]

En términos del anterior comentario debe decirse que se difiere de lo anteriormente comentado, ya que se cree que no basta que una norma formalmente válida con que sea aplicada una sola vez tiene eficacia, si no muy por el contrario se cree que una vez que haya sido aplicada y que esta haya demostrado que tuvo o tiene eficacia, en este sentido será también válida.

---

[128] *Ibídem*, p. 37.

Asimismo, existen diferentes postulados respecto a la validez, es decir existen la del filósofo, el de los órganos estatales y el del sociólogo, como se mencionó.

"El filósofo jurista se interesa por la validez intrínseca u objetiva de las normas jurídicas, es decir por la justicia. La validez objetiva de un precepto no deriva de la forma o estructura lógica del mismo, ni de las condiciones en que fue formulado, sino exclusivamente de su materia. Objetivamente válido es el precepto justo; por ello a lo largo de la historia la corriente del iusnaturalismo postula la existencia de un orden jurídico cuya validez depende exclusivamente de su justicia." [129]

"Cuando se afirma que una disposición vale formalmente, lo que en realidad quiere indicarse es que el Estado le atribuye fuerza obligatoria, independientemente de que exija algo valioso. Una norma es válida en sentido formal cuando ha sido declarada obligatoria por la autoridad conforme a las formas de promulgación imperantes en el país." [130]

"Cada norma, para integrar válidamente el sistema, debe ser creada por un órgano competente, mediante los procedimientos previstos en una norma superior y con contenidos que no contradigan a los contenidos prescritos en normas superiores. El órgano y los procedimientos brindan la fundamentación formal, los contenidos la fundamentación material. Es por lo anterior que cuando una norma es válida, es porque está fundada en otra u otras normas válidas." [131]

Es por ello que el derecho formalmente válido, se puede decir que es el conjunto de reglas bilaterales de conducta que en un determinado país y en una cierta época la autoridad

---

129 VILLORO TORANZO, Miguel. *Introducción al estudio del derecho.* p. 118.
130 *Ibídem.*, pp. 118-119.
131 R. AFTALION, Enrique y VILANOVA, José. *Introducción al derecho.* p. 324.

declara obligatorias. Asimismo por lo que hace al derecho intrínsecamente válido es la regulación bilateral justa de la vida en comunidad en un momento determinado. El derecho positivo es el conjunto de reglas bilaterales que rigen la vida en sociedad en un momento de la historia.

"El derecho elaborado por los hombres, el derecho que se llama positivo, positivo porque es puesto o establecido, por los humanos, rige como norma no por su mayor o menor acierto intrínseco, sino por su validez formal, esto es, por haber emanado de la autoridad competente. Cuando una norma además de ser formalmente válida es cumplida de facto, entonces se llama además vigente." [132]

"La validez formal no constituye el único objeto de la ciencia del derecho, no interesa por sí sola, en cuanto a mera expresión de voluntad del legislador, sino en cuanto a que es la solución justa encontrada por la autoridad ante determinados problemas surgidos de la realidad histórica. La misma idea de la validez formal descansa en un principio de justicia." [133]

"La validez formal de una norma radica esencialmente en el hecho de que esa norma pertenezca al orden jurídico imperante, esto es el hecho de que haya sido dictada o reconocida por la autoridad que dicho orden jurídico determina con competencia o facultades para ello." [134]

Es por lo anteriormente dicho, que se puede afirmar que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, no cumple con los requisitos de validez, toda vez que si bien es cierto en cuanto a sus requisitos formales se constituyó válida, también lo es que, la promulgación de su

---

[132] RECASENS SICHES, Luis. *Introducción al estudio del derecho.* p. 30.
[133] VILLORO TORANZO, Miguel. *Introducción..., Op. Cit.*, p. 126.
[134] RECASENS SICHES, Luis. *Introducción al..., Op. Cit.*, p. 44.

ley, y la emisión de sus recomendaciones no revisten el carácter de obligatorias, y no vinculan al sujeto con la norma jurídica coercitiva.

Por otra parte, al hablar de la eficacia se citarán algunos autores que exponen su opinión respecto a ello.

"En toda norma jurídica hay otro elemento básico: su eficacia. Esto no implica que una norma jurídica que no sea obedecida ni observada, ni aplicada dejará de tener tal carácter, simplemente estaremos en presencia de una mayor o menor eficacia de la norma. No por el hecho de que las normas jurídicas que prohiben, dejan de ser normas jurídicas válidas. La norma jurídica continuará siendo un mandato o una norma válida tanto para el que viola la norma o para quien la respeta, por eso la obediencia, observancia o cumplimiento lo único que nos indica es que estamos en presencia de un sistema jurídico eficaz, en una determinada sociedad." [135]

"El principio de efectividad se reconoce cuando del primer legislador es de quien emana un ordenamiento jurídico eficaz en su conjunto. Asimismo, este principio se refiere a que sólo podía considerarse válida una primera constitución a condición de que de ella emanara un ordenamiento jurídico eficaz en su conjunto.

El principio de efectividad que finalmente hace depender toda validez del ordenamiento de la vigencia del mismo resulta algo chocante en una teoría que cifra su punto mismo de partida en la separación entre ser y deber ser, entre validez y vigencia.

Es este principio en resumidas cuentas toda la validez del ordenamiento depende en

---

[135] PEREZNIETO CASTRO, Leonel. *Introducción al.... Op. Cit.*, p. 20.

última instancia de un hecho social: la efectividad o vigencia.

El principio de efectividad es el reconocimiento de un ordenamiento jurídico es, exclusivamente, en base a su eficacia general, y con total independencia del contenido o sistema que se implante.

La eficacia del orden jurídico en su conjunto es una condición necesaria de la validez de cada una de las normas que la integran." [136]

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, su Decreto creador, así como su Ley Orgánica, son normas válidas porque fueron dictadas de acuerdo con las normas constitucionales que establecen la forma y procedimiento por el cual deben dictarse las leyes y además porque no contradice los contenidos materiales que otras normas constitucionales prescriben.

En esta tesitura, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como ya se sabe, paso de ser un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación a un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, lo que implica que la misma debería tener facultades de ejecución y decisión, es decir sería un órgano de autoridad, sin embargo en la práctica de la misma se observa que esto no es aplicado, por lo que entonces estamos frente a un enfrentamiento o antagonismo jurídico, es por ello que se considera que con la creación de dichos organismos protectores de Derechos Humanos se creó un bodrio jurídico, perfectamente válido, pero ineficaz, por lo que una de las propuestas de esta investigación, será el hecho de que se reforme la Ley orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos a efecto de que las recomendaciones que sean emitidas por estos

---

[136] R. AFTALION, Enrique y VILANOVA, José. *Introducción al derecho..., Op. Cit.*, pp. 325, 335, 525-532.

organismos, tengan el carácter de obligatorias, y con ello se de vista a las Contralorías Internas de las dependencias de gobierno para que por su conducto sean llevados los procedimientos administrativos pertinentes.

Por todo lo anteriormente dicho, debe reconocerse que en atención a los conceptos antes transcritos de la validez y eficacia, la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es plenamente válida, ya que nació mediante el procedimiento legislativo correspondiente, emanado del órgano competente, en el ejercicio de sus facultades; sin embargo y a diferencia de lo citado por los autores antes mencionados, se considera que no sólo basta que la misma Ley haya sido aplicada una sola vez para que sea válida, sino que además se considera que toda norma debería ser eficaz., o de lo contrario se podría caer en el error de promulgar normas positivas vigentes, perfectamente válidas pero ineficaces en su aplicación.

# CONCLUSIONES

PRIMERA. Los Derechos Humanos han existido a lo largo de la historia, tienen su origen en el hombre mismo, sin embargo a pesar de ser estos derechos naturales al hombre, se ha logrado que sean reconocidos parcialmente.

SEGUNDA. Un primer antecedente de los Derechos Humanos lo encontramos en la edad media, en la que ya se reconocían derechos a quienes formaban parte de un grupo o estamento social, sin ser reconocidos universalmente para todos los hombres.

TERCERA. En Inglaterra, la Carta Magna de Juan sin Tierra de 1215, es el documento no constitucional que dio inicio a las demás declaraciones y posteriores constituciones que irían generalizando el reconocimiento de derechos y libertades, hasta llegar al documento clave en la historia, ***El Bill of Rigths de 1689,*** Documento Inglés.

CUARTA. Es en Francia, con el proceso revolucionario en 1789, que se constituye la primera página en la historia contemporánea y el desenlace de la época moderna, donde surge el documento más valioso que se ha dado al mundo en materia de reconocimiento de los Derechos Humanos, ***La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano,*** documento que sin lugar a dudas vino a cristalizar todo el ideario liberal de aquella época.

QUINTA. Asimismo, encontramos una serie de documentos (constituciones) que se dieron en nuestro país, que sin lugar a dudas dieron la pauta para que posteriormente, existieran documentos claves en materia de Derechos Humanos, tenemos a la Constitución de Cádiz, que a pesar de no haber tenido vigencia práctica en nuestro país, influyó de manera directa en la Constitución de Apatzingán, mejor conocida como el Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana, que a pesar de que también no tuvo vigencia, es un antecedente claro de los Derechos Humanos ya positivizados.

SEXTA. En ésta etapa, sin lugar a dudas el documento clave y fundamental en el desarrollo de estas prerrogativas para el pueblo mexicano, lo fue el dado por Don José María Morelos y Pavón, documento cumbre llamado ***Los Sentimientos de la Nación de 1814,*** que a pesar de ser una copia de la declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, es sin lugar a dudas el documento más esperado por nuestro país para la protección de los derechos connaturales; este documento contiene 23 puntos fundamentales que hace que en los Estados Unidos Mexicanos existiera una legislación apropiada para esa época que protegía derechos fundamentales.

SÉPTIMA. La Constitución de 1824, aunque parece hecha a la vista de la de los Estado Unidos de Norteamérica, no trajo consigo ningún avance en cuanto a la materia de Derechos Humanos, toda vez que la misma no contenía enumeración de Derechos del Hombre, que pudo haber tomado del Bill of Rights.

OCTAVA. Tal enumeración de Derechos del Hombre se haya por primera vez en un proyecto de Constitución para Yucatán, obra de Don Manuel Crescencio Rejón

y fechado a fines de 1840, y aunque la lista de derechos es breve, se reflejan en nueve fracciones de un artículo de dicho documento.

NOVENA. En los Estados Unidos Mexicanos, encontramos diferentes etapas en la historia de este país, que van desde la época precolonial, en la que existieron diversas culturas, y en donde no se encuentra antecedente alguno en materia de Derechos Humanos, y sin embargo si encontramos el primer antecedente de la división de clases sociales, también encontramos que su organización estatal era totalmente teocrática, es decir regida por el derecho divino. Ya en la época colonial, se ve como los indígenas contaban con cierta protección por parte de la leyes, aunque estas no eran cumplidas por todos y esto se traducía en que existía la esclavitud, que atenta contra uno de los derechos fundamentales del hombre, más importantes y trascendentales ***La libertad.***

DÉCIMA. La primera Constitución que otorgó primacía a los Derechos Humanos, lo fue la de 1857, toda vez que la misma ya estableció dentro de su parte dogmática los derechos fundamentales del hombre, y a pesar de que estos eran un amplio repertorio y no se podían incluir todos por lo que sin duda, es el primer documento que los enuncia no solamente como derechos humanos, sino también ya como garantías individuales.

DÉCIMO PRIMERA. La Constitución de 1857, es la primera constitución de la América Latina que ha tomado y seguido el desarrollo como ninguna constitución del juicio constitucional, es decir del Juicio de Amparo, es por ello que dicha constitución es documento fundamental en el desarrollo tanto de los Derechos Humanos,

como en el del Juicio de Amparo, haciéndose la aclaración de que si en la presente investigación se pretende dar auge a los Derechos Humanos, esto es sin el afán de soslayar al juicio constitucional.

DÉCIMO SEGUNDA. Los Derechos Humanos no cuentan a la fecha con un consenso ni en la legislación ni en la doctrina, es por ello que en la mayoría de las Constituciones, se reconocen bajo el rubro de garantías individuales.

DÉCIMO TERCERA. Sin lugar a dudas para obtener un cabal respeto de estos derechos, es necesario conocer a fondo su naturaleza, sus principios, su fundamentación y conceptualización, sin olvidar que estos son facultades y prerrogativas intrínsecas e inherentes al hombre que el poder soberano tutela pero no otorga.

DÉCIMO CUARTA. Los Derechos Humanos se encuentran establecidos dentro de nuestra Constitución Política en su parte dogmática, es decir en sus primeros 30 artículos, y aunque todas las garantías individuales son Derechos Humanos, no todos los Derechos Humanos son garantías individuales.

DÉCIMO QUINTA. Con la adición del apartado B, al artículo 102 de nuestra Constitución Política, se establece la creación de organismo protectores de Derechos Humanos a nivel nacional y estatal, se da posterior origen al Decreto creador de la Comisión Nacional

de Derechos Humanos, el cual es publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 1990. La Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es un ordenamiento expedido por el Presidente de la República, mediante la facultad que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para proveer a la Ley de dicho organismo de una mejor aplicación. Esta Ley es orgánica, ya que estructura y organiza el funcionamiento de el órgano regido por ella, esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el **29 de junio de 1992,** con la finalidad de regular de manera directa y contundente la protección de los Derechos Humanos.

DÉCIMO SEXTA. El contenido de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se considera incompleta, ya que la misma no establece sanciones para aquellos funcionarios que incumplan con las recomendaciones emitidas por este organismo, por lo que se pretende modificarla, en el sentido de hacer que sus recomendaciones sean de carácter obligatorio y vinculatorio con los sujetos que incurran en desobediencia, y con esto darle mayor fuerza a este órgano.

DÉCIMO SÉPTIMA. Con la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, este organismo paso a ser parte de la organización paraestatal, es decir paso de ser un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, a ser un organismo público descentralizado, que aunque queda excluida de la Ley Federal de Entidades

Paraestatales en su artículo 3°, su propia ley le atribuye tal carácter, con el que se ostenta de tener personalidad jurídica y patrimonio propio, lo cual la convierte en un órgano de autoridad, con facultades de decisión y ejecución, y en este sentido se observó en el transcurso de la presente investigación que dicha Comisión no tiene estas características, toda vez que sus recomendaciones no tiene obligatoriedad ni vinculación, por lo que nos encontramos con un enfrentamiento o antagonismo jurídico, toda vez que existe jurisprudencia en el sentido de que todo órgano de autoridad, debe forzosamente tener facultades de decisión y ejecución, y en el caso particular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, no es así.

DÉCIMO OCTAVA. A lo largo de la presente investigación, se pudo observar que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, no interviene en asuntos jurisdiccionales ni laborales, toda vez que para ello existe el juicio de amparo, sin embargo como órgano descentralizado del gobierno federal, tendría forzosamente que ser comportarse como un órgano de autoridad, con las facultades que ello implica y así poder establecer que su marco jurídico de actuación sea eficaz.

DÉCIMO NOVENA. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, al emitir sus recomendaciones obligatorias como se pretende que sea, contaría con más fuerza coercitiva, ya que en el caso de que los servidores públicos incurrieran en responsabilidad, la Contraloría Interna de cada dependencia se encargaría de instaurar el procedimiento

administrativo correspondiente o en su caso hacer la denuncia respectiva a la autoridad competente para ello. Con esto estaríamos en presencia de un mejor manejo de las recomendaciones.

# BIBLIOGRAFÍA

## DOCTRINA


1. ACOSTA ROMERO, Miguel. *Compendio de derecho administrativo.* Parte general. México, Porrúa, 1991.

2. BARRALES VALLADARES, José. Síntesis de la historia en México. México, Porrúa, 1989.

3. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo. México, Porrúa, 1992.

4. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías individuales. México, Porrúa, 1981.

5. COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS. La Libertad de pensamiento, conciencia y religión. Edición Especial. México, 1968.

6. DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de derecho, México, Porrúa, 1992.

7. ENCICLOPEDIA INTERACTIVA SANTILLANA. Revolución francesa. México, Santillana, 1991-1995.

8. ESQUIVEL OBREGÓN. Apuntes para la historia del derecho en México. México, Porrúa, 1993.

9. FAYA VIESCA, Jacinto. Administración pública federal, México, Porrúa, 1983.

10. FIX ZAMUDIO, Héctor. Introducción del Ombudsman en el ordenamiento mexicano. México, Porrúa, 1991.

11. GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al estudio del derecho. México, Porrúa, 1988.

12. GARRONE, José Alberto. Diccionario jurídico. Buenos Aires Argentina, Abeledo Perrot, 1993.

13. GONZÁLEZ BLACKALLER, Ciro. Síntesis de historia universal. México, Herrero, 1971.

14. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Diccionario jurídico mexicano. México, Porrúa, 1991.

15. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Diccionario jurídico mexicano. México, Porrúa, 1991.

16. NORIEGA CANTÚ, Alfonso. La naturaleza de las garantías individuales en la constitución de 1917. Coordinación de Humanidades, México, 1967.

17. ORTIZ AHLF, Loretta. Derecho internacional público. México, Harla, 1993.

18. PEREZNIETO CASTRO, Leonel. Introducción al estudio del derecho. México, Porrúa, 1995.

19. R. TERRAZAS, Carlos. Los derechos humanos en las constituciones políticas de México. México, Porrúa, 1996.

20. REMIRO BROTONS, Antonio. Derecho internacional público, Derecho de los tratados, México, tecnos, 1987.

21. RICASENS SICHES, Luis. Introducción al estudio del derecho. México, Porrúa, 1994.

22. RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús. Instrumentos internacionales sobre derechos humanos, ONU-OEA, Tomo I, II, y II, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1994.

23. R. AFTALION, Enrique y VILLANOVA, José. Introducción al derecho. México, Harla, 1994.

24. SEÁRA VÁZQUEZ, Modesto. Derecho internacional público. México, Porrúa, 1994.

25. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho administrativo. México, Porrúa, 1985.

26. TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes fundamentales de México 1808-1995. México, Porrúa, 1992.

27. V. CASTRO, Juventino. Lecciones de garantías y amparo. México, Porrúa, 1978.

28. VILLORO TORANZO, Miguel. Introducción al estudio del derecho. México, Porrúa, 1988.

## LEGISLACIÓN


1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. México, Porrúa, 1997.

2. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Constitución política de los estados unidos mexicanos comentada, tomo II, 2ª Edición, México, Porrúa, 1998.

3. LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. México, Porrúa, 1998.

4. LEY DE AMPARO. 5ª Edición. México, Delma, 1992.

5. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. México, Porrúa, 1994.

6. LEY SOBRE LA CREACIÓN DE TRATADOS. México, Porrúa, 1992.


## HEMEROGRAFÍA


1. CASTÁN TOBEÑAS, José. Los derechos del hombre. En revista general de legislación y jurisprudencia, Tomo LVIII, No. 6, año CXVII-CXVIII, Madrid, España, diciembre 1968.

2. COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. Gaceta Tlaxcala, 1er. año, México, Proimagen, 1994.

3. CÁRDENAS V. Rolando. Jurisprudencia mexicana. 1917-1985. Pleno, Tomo I.

4. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Tomo CDLX, No. 19, enero, 1992.

5. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Tomo CDLXV, No. 5, junio 29, 1992.

6. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Tomo CDXLI, No. 4, junio 6, 1990.

7. FERNÁNDEZ, Eusebio. El problema del fundamento de los derechos humanos. Anuario de derechos humanos no. 1, Madrid, España, enero, 1981.

8. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA. Revista jurídica jalisciense. Año 3, no. 6, mayo-agosto, MCMXCIII, México, 1993.

9. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA. Revista jurídica jalisciense. Año 3, No. 5, enero-abril, MCMXCIII, México, 1993.

10. J. LA ROCHE, Humberto. Algunas consideraciones sobre derechos del hombre y su protección jurídica. En Revista de la facultad de derecho, año XII, No. 36, Maracaibo, Venezuela, septiembre-Diciembre, 1972.

11. MINUTA PROYECTO DE LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, junio 16, 1992.