

343  
201



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ARAGON"**

**EL AMBITO ELECTORAL COMO MATERIA  
DE COMPETENCIA DE LA COMISION  
NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

**T E S I S**

**QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
ALMA ROSA RODRIGUEZ LIMON**

**San Juan de Aragón, Edo. de México 1993**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

Todo el material contenido en esta tesis está 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.

## I N D I C E

	Página
INTRODUCCION . . . . .	1
<b>CAPITULO I</b>	
<b>ANTECEDENTES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.</b>	
1. Evolución de los Derechos Humanos . . . . .	4
1.1. Edad Antigua . . . . .	4
1.1.1. Pueblos Primitivos. . . . .	5
1.1.2. Oriente . . . . .	5
1.1.3. Grecia . . . . .	7
1.1.4. Roma . . . . .	9
1.2. Edad Media . . . . .	10
1.3. Renacimiento e Ilustración . . . . .	13
1.4. Epoca Moderna . . . . .	15
1.4.1. La Declaración de Derechos de Virginia. . . . .	15
1.4.2. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano . . . . .	19
1.5. Epoca Actual . . . . .	25
1.6. Desenvolvimiento de los Derechos Humanos en las diversas Constituciones de México . . . . .	34
1.6.1. Constitución Monárquica de España . . . . .	34
1.6.2. Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana . . . . .	36
1.6.3. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824. . . . .	37

1.6.4. Las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 29 de diciembre de 1836 . . . . .	38
1.6.5. Bases Orgánicas de la República Mexicana del 12 de junio de 1843 . . . . .	39
1.6.6. Acta de Reforma de 1847 . . . . .	39
1.6.7. Constitución Federal del 5 de febrero de 1857 . . . . .	40
1.6.8. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917. . . . .	42
2. Génesis del Ombudsman . . . . .	43
3. México y el Ombudsman . . . . .	48
3.1. La Procuraduría de los Pobres. . . . .	49
3.2. La Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León . . . . .	49
3.3. El Procurador de Vecinos del Municipio de Colima . . . . .	50
3.4. Procuraduría para la Defensa del Indígena de Oaxaca y La Procuraduría Social de la Montaña y Asuntos Indígenas del Estado de Guerrero . . . . .	50
3.5. Defensoría de los Derechos Universitarios de la Universidad Nacional Autónoma de México. . . . .	50
3.6. La Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes . . . . .	51
3.7. La Defensoría de los Derechos de los Vecinos de Querétaro . . . . .	51
3.8. Procuraduría Social del Departamento del Distri-	

to Federal . . . . .	51
3.9. La Dirección General de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación . . . . .	52
<b>CAPITULO II</b>	
<b>LOS DERECHOS HUMANOS, EL OMBUDSMAN Y LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.</b>	
1. Los Derechos Humanos . . . . .	53
1.1. Concepto. . . . .	53
1.2. Principios que los Rigen . . . . .	56
1.3. Titular . . . . .	57
1.4. Los Derechos Humanos y las Garantías Consti- tucionales . . . . .	58
2. El Ombudsman . . . . .	59
2.1. Concepto . . . . .	59
2.2. Naturaleza Jurídica . . . . .	62
2.3. Los Derechos Humanos y el Ombudsman . . . . .	63
2.4. Elementos Normativos. . . . .	63
3. La Comisión Nacional de Derechos Humanos . . . . .	67
3.1. Creación. . . . .	67
3.1.1. Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos . . . . .	68
3.1.2. Decreto por el que se Reforma el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos . . . . .	73
3.2. Características . . . . .	74
3.3. Funciones . . . . .	76
3.3.1. Procedimiento ante la Comisión Nacional de Dere	

chos Humanos . . . . .	78
3.3.2. Recomendaciones . . . . .	82
3.3.3. Informes . . . . .	84
3.4. Competencia . . . . .	85
4. Semejanza y Diferencias entre el Ombudsman Clásico y la Comisión Nacional de Derechos Humanos . . . . .	88
CAPITULO III	
INCLUSION DE LA MATERIA ELECTORAL COMO COMPETENCIA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.	
1. ¿Los Derechos Políticos son o no parte de los derechos humanos? . . . . .	92
1.1. La situación de los Derecho Políticos en México . . . . .	98
1.2. La incompetencia de la Comisión Nacional de Dere- chos Humanos en Materia Electoral . . . . .	102
2. La Materia Electoral como Innovación en la Comi- sión Nacional de Derechos Humanos . . . . .	114
2.1. Trascendencia . . . . .	115
2.2. Consecuencia . . . . .	116
2.3. La Regulación del Código Federal de Institu- ciones y Procedimientos Electorales . . . . .	118
3. Crítica . . . . .	119
4. La Necesidad de Modificar el Artículo 102, apartado B, párrafo segundo de la Constitución Política de los Es- tados Unidos Mexicanos y los Artículos 6o. y 7o. de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos . . .	121
4.1. Proyectos de Reforma . . . . .	121

<b>CONCLUSIONES</b> . . . . .	<b>124</b>
<b>ANEXO</b> . . . . .	<b>128</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> . . . . .	<b>134</b>

## I N T R O D U C C I O N

Los derechos humanos, tal y como los conocemos son el resultado de un largo proceso de consolidación, testimonio de ello son los distintos documentos que se han redactado en diferentes momentos de la historia como lo son: la Carta Magna de 1215, la Declaración de Derechos de Virginia de 1776 y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en cada una de ellos han sido decisivos para el desarrollo de los derechos fundamentales.

La evolución de los derechos humanos ha sido constante, desde aquellos pueblos primitivos donde el hombre que no nacía libre sólo conocía la esclavitud, hasta la actualidad donde se reconoce y se trata de respetar.

Después de terminada la segunda conflagración mundial, los derechos humanos tuvieron un desenvolvimiento más acelerado, diversos países los incluyen en sus Constituciones y se realizan un sinnúmero de convenciones internacionales al respecto, como es el caso de la Declaración Universal de Derechos Humanos de la O.N.U..

Ahora bien en la Constitución Sueca de 1890, se crea la figura del Ombudsman como medio de control de la Administración Pública, que al hacerse más compleja trae por consecuencia la violación de los derechos humanos.

Su propósito fundamental es proteger los derechos de los go-



bernados por los actos cometidos por la autoridad, pero sin sustituir ningún órgano de procuración e impartición de justicia.

El Ombudsman desde su nacimiento ha sido adoptado por diversos países del mundo, el éxito de esta proyección se debe a la protección que brinda a través de un procedimiento flexible y breve, con investigaciones rápidas de las quejas presentadas, - procurando obtener una solución; de no obtenerse se emiten recomendaciones que no tiene fuerza coercitiva y no vinculan ni obligan a la autoridad que se les remiten, pero que al darse a conocer públicamente, llevan la fuerza de la opinión pública.

A causa del reclamo popular por la grave situación imperante en la que se encontraban los derechos humanos en México, se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos (C.N.D.H.), el 6 de junio de 1990, una institución novedosa y con amplios antecedentes en nuestra tradición jurídica que si bien tampoco podrían catalogarse como Ombudsman, si tenían el espíritu de ser un medio de protección de los derechos humanos.

La C.N.D.H. toma sus bases de la institución escandinava, razón por la que desde que inicia sus actividades obtiene importantes resultados en la solución de una diversidad de casos en los que existía violación de los derechos humanos, por ello y para darle continuidad, el 28 de enero de 1992 se eleva a nivel Constitucional. Sin embargo, no cumple su objetivo que es el de proteger los derechos fundamentales previstos en nuestro orden jurídico, puesto que deja fuera de su competencia la materia

electoral que es parte importante de los derechos humanos, reconocidos por nuestra Constitución al considerar a los tratados internacionales, suscritos y ratificados por México como Ley Suprema de la Federación, donde se incluyen los derechos político-electorales como derechos de la humanidad.

Y sin tomar en consideración que existe una constante y tolerada conculcación a estos derechos en cada proceso electoral, ante las que el gobernado está indenfeso.

Consideramos que sería benéfico que la C.N.D.H. tenga competencia en materia electoral para que de esta forma el ciudadano recupere la confianza en las contiendas electorales, al estar protegidos por una institución como ésta, que atendiera sus quejas independientemente de su afiliación política y que emitiera recomendaciones imparciales.

Para ello sería necesario hacer modificaciones tanto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como a la Ley secundaria.

Sabemos que este trabajo es un modesto esfuerzo intelectual, que puede ser perfectible y que esperamos sea útil.

## C A P I T U L O I

### ANTECEDENTES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

Con el fin de ubicar al lector del presente trabajo, consideramos necesario hacer referencia al fundamento filosófico de los Derechos Humanos para entender su origen y devenir. Así tenemos que la justificación más aceptada (pero no la única) es la jusnaturalista.

Ahora bien el jusnaturalismo o Derecho Natural se considera como un ordenamiento de carácter universal que tiene su origen en la naturaleza humana, por ende se producen derechos naturales justificados precisamente por el iusnaturalismo y no por el Derecho Positivo; de esta forma se sitúa al Derecho Natural por encima del Derecho Positivo.

Tomando en cuenta lo anterior se pueden establecer ciertos puntos distintivos en los cuales encontramos que los derechos esenciales no cambian (inmutables), son consustanciales al hombre (eternos), son de la totalidad de los seres humanos (universales), y existen independientemente del tiempo (supra temporales).

Por lo tanto los derechos humanos se consideran inalienables, imprescriptibles e inherentes al hombre.

#### 1. EVOLUCION DE LOS DERECHOS HUMANOS.

##### 1.1. Edad Antigua.

Esta etapa de la historia de la humanidad la enfocaremos, en el período comprendido desde el momento que aparece la escritura hasta el siglo V después de Cristo.

### 1.1.1. Pueblos Primitivos.

En los pueblos más antiguos encontramos la inexistencia de prerrogativas y facultades que pudieran ejercer los pobladores de aquellos asentamientos.

Hecho común era la esclavitud entendida como una forma de producción y riqueza, el esclavo es considerado como objeto.

Como se puede observar no hay en esta etapa algún antecedente de los derechos humanos, pero si una conculcación a los mismos, puesto que la vida social de la comunidad, está sometida a la voluntad del patriarca, pero no tan solo en este aspecto, también en lo concerniente a la familia y a la política.

### 1.1.2. Oriente (siglo XVIII a.C. al siglo IV a.c.).

En los pueblos orientales se presenta el despotismo, no así el respeto a los derechos humanos.

Como menciona Ignacio Burgoa: "El individuo, el particular miembro de la comunidad o de la sociedad, tenía como consigna en algunos Estados Orientales obedecer y callar, maxime que los mandamiento que recibía eran conceptuados como provenientes del representante de Dios sobre la Tierra, es decir del gobernante unigido como tal por la voluntad divina, de la cual derivaba su investidura".<sup>1</sup>

Basándonos en esto se cumplían todas las arbitrariedades emanadas del soberano, puesto que sus mandatos eran de origen divino y sus súbditos tenían como razón de existir el contribuir con el monarca.

---

1. Las Garantías Individuales, 22a. e., Edit. Porrúa S.A., México 1989. pp. 58 y 59.

Al tener el Estado el carácter de absoluto, traía aparejado un derecho ilimitado y el querer tener derechos fundamentales - era algo fuera de toda razón toda vez que los pueblos se consagraban al Dios- Rey.

Casi todos los gobiernos orientales eran Teocráticos, por lo tanto los ordenamientos era una revelación y su aplicación e interpretación se realizaba por los sacerdotes.  
Babilonia.

Mesopotamia en la antigüedad era el foco de atención de los pueblos nómadas de Asia, en ella florecieron grandes imperios como Asiria, Persia y Babilonia de la cual nos referiremos específicamente al Rey Hammurabi.

Hammurabi logró la extensión de su imperio al someter las ciudades meridionales, derrota a los elemitas y obtuvo de summer que lo reconociera como gobernante.

Al final de su reinado logra terminar la compilación de una serie de leyes, el famoso Código de Hammurabi, en el que se ven reflejados ciertos valores del ser humano.

En él encontramos tendencia social, se determinan los límites a seguir en la esclavitud, deudas, concubinatos, precios, y profesiones. Aunque dichas normas estan fundadas en la Ley del Tali3n, es decir, ojo por ojo y diente por diente, representa un intento de impartir justicia. Podemos considerar como el ordenamiento que regula lo que hoy conocemos como derechos humanos.  
Hebreos.

El pueblo hebreo tenia normas de carácter teocrático y limi

taba la actividad de los que gobernaban, a su vez establecía derechos a los súbditos.

Al ser estas normas producto de un acuerdo entre Dios y el pueblo, no podían ser transgredidas, y sólo a los gobernantes les correspondía interpretarlas y determinar si había excesos, no se contaba con algún medio de castigo.

Las Tablas de la Ley del año 509 a.C. nos muestra una forma de protección peculiar al referirse a asuntos de orden penal (prohibe el homicidio: "No matarás" y el robo: "No robarás") que podría equivaler a proteger los bienes tutelados de la vida y la propiedad; también se refiere al orden político, civil y religioso.

Sin embargo, en esta época no existe ningún medio o freno para detener las arbitrariedades del Estado.

### 1.1.3. Grecia (siglo X a.C. al siglo V d.C.).

Una de las civilizaciones más importantes de la Edad Antigua fue Grecia, en ella sus habitantes no tenían derechos fundamentales que fueran reconocidos por las Ciudades-Estados.

Entre las "polis" que constituían a Grecia ocupaban un lugar importante Esparta y Atenas.

En Esparta existían tres clases sociales como lo son: "ilotas" (siervos), "periecos" (comerciantes e industriales) y "espartanos" (aristócratas).

Con esta división de clases no se puede hablar de derechos del hombre, puesto que hay una desigualdad social. En lo jurídico solo la "polis" reconocía derechos civiles y políticos (pero estos eran exclusivos para los hombres libres).

En Atenas existía como en Esparta la desigualdad entre los hombres pero no era tan estigmatizada, se ejerce libertad entre los atenienses pero ésta no se reconocía por la "polis", es decir, era de hecho no de derecho, y consta en impugnar, criticar y actuar ante el Estado, pero traía implícito el garantizar dicha libertad.

Solón sabio, filósofo y estadista, establece en la "polis" un régimen "plutocrático" que sustituye al aristocrático, y agrupa a la sociedad ateniense en cuatro clases, clasificadas de acuerdo con lo que poseían y son: "ciudadanos" (contaban con gran poder económico), "zeugitas" (segunda clase donde se reclutaban soldados), "tetes" (clase baja). Cada clase tenía derechos específicos que otra no contaba.

Existe una transformación de este sistema (plutocrático) al democrático directo, donde los ciudadanos pobres y ricos intervenían en el desenvolvimiento de la "polis", pero no así los artesanos y los esclavos.

Este gran salto se da gracias a Pericles, se obtienen algunos logros en lo referente a los derechos humanos que son la igualdad ante la ley ("isonomía") y un simil de la garantía de legalidad al tener que las normas legales y actos públicos deberían estar conforme con la llamada costumbre jurídica. La base del régimen es el hombre libre.

Para finalizar, adoptamos las palabras de René Grousset citado por la Doctora Monique Lionis que manifiesta: "...en el terreno político, y pese a las sujeciones que el Estado griego imponían a sus súbditos, la sociedad griega creó al hombre libre y

al libre gobierno de la ciudad. Desde un punto de vista general, el helenismo ha establecido la eminente dignidad de la persona humana, con el concepto de esas 'leyes no escritas' que ya obligaban a la Atígona de Sófocles...".<sup>2</sup>

#### 1.1.4. Roma (siglo XVIII a.C. al siglo V d.C.).

Para referirnos a la civilización romana debemos dividir su estudio en tres etapas: la Monarquía, la República y el Imperio.

En la Monarquía existían dos clases sociales: los patricios y los plebeyos. Entre los patricios solo eran ciudadanos los "pater familias" de cada "domus", por tal motivo disfrutaba de privilegios, es decir, derechos reconocidos por el Estado y sancionados por el "ius civiles quiritorium" (de carácter formalista y rígido), como es de suponerse era el único libre e independiente.

La potestad del "pater" era absoluta llegando a tener en sus manos la vida de sus hijos y esclavos (derecho de vida y muerte). No existen derechos con tendencia humana para los miembros de la familia que se pudieran oponer al padre y por lo que se refiere a los plebeyos se encontraban en una situación similar de sometimiento.

Al establecerse la República, los plebeyos logran obtener beneficios como derechos y prerrogativas que solo eran de los patricios. Sin embargo en el aspecto político la dirección del Estado sigue en las manos de la clase privilegiada.

La Ley de las XII Tablas, expedida en este período, sólo ase

---

2. Veinte Años de Evolución de los Derechos Humanos, Edit. U.N.A.M./I.I.J., México 1974. p. 481.



gura a los ciudadanos la libertad, propiedad y la protección de sus derechos; así también otorga igualdad civil y los derechos políticos a la plebe.

Continúa el poder del "pater" sobre la "domus", se ejerce la libertad pero ésta es limitada por la propia ley.

Se genera una evolución en la República (siglo V a.C.), la cual transforma a ésta en el Imperio. Tomando el pensamiento de Cicerón quien realiza el reconocimiento (aunque no expresamente) de derechos propios de los hombres, que considera están en un nivel más alto que los ordenamientos del Estado.

Es lo que llamamos derecho natural, que estableció el concepto de equidad y que a los habitantes del imperio y extrajeros se les otorgaran derechos.

Tiempo después con Caracalla da la ciudadanía a todos los individuos libres del imperio; se reconoce independencia al hijo -- emancipado, a la mujer ("sine manu") y al esclavo liberto.

## 1.2. Edad Media.

El Medievo hace la separación entre la Edad Antigua de la Epoca Moderna de ahí su importancia. Cronológicamente se refiere al tiempo comprendido entre la caída del Imperio Romano en el siglo V d.C. (en el año 476) y la toma de Constantinopla por los turcos en el siglo XV d.C. (en el año 1453).

Se ha hecho una distinción en este período por lo cual se habla de época feudal y la época de las ciudades libres.

En el primer caso, al igual que en la Edad Antigua, existen diversas clases sociales en que eran clasificados los hombres como son: el señor feudal, los caballeros y los siervos.

El señor feudal era dueño de la tierra, este hecho le daba un poder ilimitado sobre los individuos que se encontraban en el feudo.

Los caballeros (clase noble) gozaba de privilegios del derecho público y privado, sólo acepta la soberanía del señor feudal y cumple con las obligaciones que derivan del feudo.

Los siervos estaban sometidos plenamente al señor feudal, este disponía de su persona y patrimonio (apropiándose total o parcialmente, por la práctica de la "talla" y la "manumuerta"), por ende el siervo no realiza testamento ni se casaba sin la aprobación del feudal.

No son protegidos ni reconocidos los derechos humanos por el señor feudal.

En la segunda etapa del Medievo, en las ciudades libres se desenvuelven tanto lo económico como lo político causando con ello, que los soberanos establecieran garantías de legalidad sometiéndose así y respetando por este medio los pactos realizados con los habitantes.

El cristianismo fue la filosofía que tuvo auge en la Edad Media, el humanismo cristiano conjugó tanto los preceptos iusnaturalista con las premisas cristianas. En ellas los hombres son iguales (aunque sea ante Dios), existen principios básicos como el amor, piedad y caridad.

Santo Tomás de Aquino considera que el derecho natural es parte misma del hombre y proclama la existencia de la ley natural que regirá la conducta del ser humano para lograr sus fines.

Se empieza a hablar del derecho que le pertenece al hombre,

se les encamina al aspecto comunitario.

La expedición de la Carta Magna suscrita por Juan Sin Tierra en el año de 1215 (en Inglaterra), cuya creación fue con el fin de poner límite al poder absoluto del monarca y consagraba la libertad tanto para la iglesia como para el individuo, derecho a la propiedad y garantías procesales, establece mecanismos que permiten tener la certeza de que serán observados los derechos.

No contempla todos los derechos humanos, pero si es un paso esencial para que posteriormente el devenir histórico traiga consigo el establecimiento y cumplimiento de los derechos fundamentales.

En España encontramos los Fueros, normas legales que permiten a los pueblos regirse por sus propias leyes. Los más importantes fueron: Fuero Juzgo del año 681 (siglo V a.C.), en el preámbulo establecía un principio que era una limitación ética y política, al decir que: "Solo será rey, si hiciere derecho y si no lo hiciere, no será rey", tiene íntima relación con su Libro primero que se basaba en el autor de la ley y la naturaleza de la misma. En el Libro segundo regía los juicios y causas; los Libros siguientes tratan de cuestiones de derecho civil, derecho penal, derecho rural y derecho militar.

El Fuero Viejo de Castilla de 1356 (siglo XIV d.C.), en el primero de sus Libros se refería al derecho civil y derecho de los desterrados; el segundo, de derecho penal; el tercero, de procedimiento judiciales en materia civil; el cuarto y el quinto, de derecho civil nuevamente.

El Fuero Real de Alfonso IX, consta de cuatro Libros que regulan al derecho civil y penal.

Y por último las Siete Partidas del Rey Alfonso X, es una obra importante en cuanto a su contenido y la aplicación al derecho positivo. Para los fines de este trabajo solo nos abocaremos a las dos primeras Partidas.

La primera Partida establece lo que se entenderá en esta legislación por derecho natural, "ius gentium", leyes, usos y costumbres.

La segunda es sobre el derecho político, donde la soberanía recae sobre el rey por derecho divino y por ser vicario de Dios, siendo él quien no dejará que sus súbditos se alejen la verdad y la justicia en lo temporal, siempre tratándolos con humanidad,--piedad y caridad.

A finales de la Edad Media (siglo XV d.C.), nos encontramos al gobernante ya no como a alguien que el pueblo le debe servir, sino por el contrario, él debe servir al pueblo, debiendo obedecer los postulados: primero, del derecho natural, después del derecho divino y por último al derecho de gentes. Surge en tiempos posteriores el pensamiento por el cual se dignifica al individuo frente al Estado (nos referimos a ésto más adelante).

### 1.3 Renacimiento e Ilustración.

El Renacimiento es una etapa de cambio en la panorámica del mundo y al interpretarse los sentimientos da origen al ser humano actual, esta renovación lleva a la libertad del hombre.

Por lo que a la Ilustración se manifestó un movimiento de alcances impresionantes, donde los intelectuales jugaron un pa--

pel trascendental en los cambios políticos de la vida común que se tradujo en la forma de conducirse sobre la naturaleza, moral y política.

En el campo de los derechos humanos existe un importante avance al ser contenido en el derecho positivo vigente, siendo un freno gubernamental.

En Inglaterra se producen una serie de ordenamientos legales que protegen al hombre, como lo son: la Gran Carta de Enrique III y ratificada por Enrique I, confirma la Carta Magna en lo concerniente al derecho de audiencia y legalidad.

La "petition of rights" (petición de derechos), en la que se solicita que no se siguieran cometiendo las violaciones y arbitrariedades, contra los súbditos en el reinado de Carlos I, redactado por un ciudadano (Edward Coke) que es adoptado por el parlamento en 1628, y el rey es obligado a dictarla, confirma también los derechos garantizados en la Carta Magna.

La "Bill of Rights" de 1688; al ser derrocado Jacobo II, el parlamento estableció para los monarcas entrantes un ordenamiento que contiene garantías ya contempladas en anteriores leyes e incluye otras. Entre ellas tenemos: la libertad de tribuna, portación de armas, derecho de petición, derecho de expresión y de hablar en el parlamento. Prohíbe a la corona: imponer multas excesivas y contribuciones sin autorización, entre otras.

Los grandes pensadores de este período brinda una gama de doctrinas que sientan las bases, que serán utilizadas para proteger los derechos humanos, más adelante.

Algunos de ellos son Erasmo de Rotterdam (pugna por la defensa

sa de la tolerancia civil); Francisco Suarez (establece la distinción entre poder temporal y espiritual); Montesquieu (formula la separación y equilibrio entre los poderes del Estado). Los valores más trascendentales para estos doctrinarios son: la igualdad, la libertad y la propiedad; creen que hay normas anteriores a toda formulación del Estado, que son de orden intrínseco a la especie humana.

#### 1.4. Epoca Moderna.

En este período se presentan grandes cambios de origen revolucionario e independentista, desde el viejo continente hasta América despierta en el hombre la necesidad de ser libre y no someterse a ningún monarca.

Se presentan por primera vez en la historia, Declaraciones de Derechos, en ellas los derechos humanos son su objeto; distinguidos éstos de forma clara y precisas; conjuntamente con la necesidad de ser reconocidos y respetados por el Estado.

Las Declaraciones a que nos referimos son: la de Derechos de Virginia y la de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. No son las únicas en este período pero si las más importantes para nuestro estudio.

##### 1.4.1. La Declaración de Derechos de Virginia.

Al establecerse colonias en América, los habitantes de éstas (emigrantes) eran tanto perseguidos políticos como hombres en busca de fortuna con autorización del monarca inglés.

La primera colonia fue Virginia, la sucedieron Massachusetts, Rhode Island y Connecticut.

En las relaciones de las colonias con la metrópoli, se van

presentado contra las concesiones que les fueron otorgadas diversas violaciones como: el impuesto general del sello, del vidrio, del papel y del té; se envían fuertes protestas por ello a Inglaterra pugnando por el respeto de sus derechos.

Estos sucesos traen consigo la emancipación (separación) de las colonias con Inglaterra.

El 12 de junio de 1776, Virginia hace su Declaración (antes que la independencia del 4 de julio del mismo año, en dicha Declaración se basa la Constitución Federal) y la siguientes son las de Pensylvania, Maryland y Massachusetts.

Para ser más precisos en el contenido de esta Declaración, se hace imprescindible transcribir las secciones más importantes para el tema en cuestión:

SECCION 1. Que los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes y tienen ciertos derechos innatos, de los cuales, cuando entran en estado de sociedad, no pueden, por ningún pacto, privar o desposser a su posteridad; a saber, el goce de la vida y de la libertad, con los medios para adquirir y poseer la propiedad, y buscar y conseguir la felicidad y la seguridad.

SECCION 3. Que el gobierno se instituye, o debería serlo, para el provecho, protección y seguridad comunes del pueblo, nación, o comunidad; que de todos los varios modos o formas de gobierno, es el mejor aquel que es capaz de producir el mayor grado de felicidad y está más eficazmente asegurado contra el peligro de la mala administración; y que, cuando un gobierno resulta inadecuado o contrario a estos indiscutible, inalienable e irrevoca-

ble de reformarlo, modificarlo o abolirlo, en la forma que se juzgue más conveniente al bienestar público.

SECCION 5. Que los poderes legislativo y ejecutivo del Estado de ben estar separados y ser distintos del judicial; y que los miem bros de los dos primeros, (porque) deben ser alejados (de la ten tación) de la opresión, sintiendo las cargas de pueblo y parti cipando de ellas, deberán, en períodos prefijados, ser reducidos a la condición privada y retormar al cuerpo social del que proce dían originalmente, y las vacantes deberán ser cubiertas por elecciones frecuentes, ciertas y regulares, en las que todos, o una parte, de los antiguos miembros podrán ser de nuevo elegi bles, o inelegibles, según lo dispongan las leyes.

SECCION 6. Que las elecciones de miembros para servir como repre sentantes del pueblo, en asamblea, deben ser libres, y que todos los hombres que hayan probado suficientemente un interés común permanente con la comunidad, y su adhesión a ella, tengan el de recho de sufragio y no pueden ser gravados con impuestos no pri vados de su propiedad para uso público sin su propio consenti miento, o el de sus representantes así elegidos, ni obligados por la ley alguna a la que, del mismo modo, no hayan consentido para el bien público.

SECCION 8. Que todos los procesos criminales o de pena capital un hombre tiene derecho a conocer la causa y naturaleza de su acusa ción, a ser conformado con los acusadores y testigos, a aducir pruebas en su favor, y a un juicio rápido por un jurado impar cial de doce hombres de su vencidad, sin cuyo unánime consenti miento no podrá ser considerado culpable; y nadie podrá ser obli



gado a dar testimonio contra sí mismo; que ningún hombre podrá ser privado de su libertad, salvo por la ley del territorio o el juicio de sus iguales.

SECCION 9. Que no deberá ser exigida fianza excesiva, ni se impondrán multas excesivas, ni se infligirán castigos crueles o inusitados.

Seccion 12. Que la libertad de prensa es uno de los grandes baluartes de la libertad y nunca puede ser restringida a no ser -- por gobiernos despóticos.

SECCION 16. Que la religión, o el deber que tenemos para con nuestro creador, y la manera de cumplirlo, sólo puede regirse por la razón y la convicción, no por la fuerza o la violencia, y por consiguiente todos los hombres tienen igual derecho al libre ejercicio de la religión, de acuerdo con los dictados de su conciencia; y que es deber recíproco de todos practicar la benevolencia cristiana, el amor y la caridad hacia otros.<sup>3</sup>

Como se ha distinguido, en la presente Declaración hay una lista de derechos fundamentales consagrada y con ello da inicio al reconocimiento de las tan anheladas libertades como: la de -- propiedad, la de reunión, la de prensa y la de conciencia.

Encontramos reflejado en los preceptos de esta Declaración la doctrina de Rousseau y Locke, vertidas en sus obras "el Contrato Social" y "Pensamiento", respectivamente.

---

3. Cit. por Comisión Nacional de Derechos Humanos, Documentos y Testimonios de Cinco Siglos, Copilación, Edit. C.N.D.H., México 1991. pp. 19 y 20.

#### 1.4.2. Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

Antes de desarrollar lo concerniente con la Declaración, de bemos partir de la revolución francesa para tener un marco de re ferencia de los sucesos anteriores a su formulación.

En Francia en el siglo XVIII, siendo Rey Luis XIV, llamado "el rey sol", quien constantemente expresaba que "el Estado soy yo"; con ello podemos deducir el régimen establecido, es el despotismo y la autocracia, no hay que soslayar que se basa en el carácter teocrático, tanto su origen y cimiento está en la volun tad de Dios, por tal motivo es ilimitado el poder que ejerce el rey.

No es difícil entender que en estas condiciones se cometieron graves arbitrariedades y se sometieron al pueblo a pagar impuestos muy altos para mantener los gastos excesivos de la corte y la nobleza.

En el reinado de Luis XVI, se ve en la necesidad de pedir a los nobles y a la iglesia el aumento en su aportación económica para mantener los gastos de la corte, pero estos se niegan y el monarca convoca a los Estados Generales (forma antigua de parlamento), la cual en dos siglos no se había reunido y se integra de tres estados que representan a la población: el primero era la Nobleza, el segundo la Iglesia y el tercero el Pueblo.

Se reúnen en Versalles y su fin es la recaudación de dinero para sufragar las erogaciones de la corona. Pero el tercer Estado se proclama como Asamblea General, sin tomar en cuenta a los otros dos Estados, este es el suceso decisivo para la revolución.

El 14 de julio de 1789, el pueblo de París toma la cárcel

de la Bastilla símbolo del absolutismo monárquico e inicia con ello la famosa revolución francesa.

Las causas de este movimiento social son varias y de diferente orden entre ellas tenemos: la opresión, la pobreza, el favoritismo, la desigualdad humana sobre todo a la libertad (era un hecho común las órdenes secretas o "Letters de Cachet", las cuales contenían órdenes de prisión a súbditos, sin mencionar la causa o motivo de ésta y no intervenía el poder judicial en ellas, este encarcelamiento era de carácter indefinido), la causa era el régimen al cual era subyugado el pueblo.

Lo antes relatado, fue el terreno propicio para que las ideas filosóficas y políticas prosperaran y destruyeran las del absolutismo.

Voltaire, considera que la monarquía debe ser ilustrada, tolerante y que los hombres son iguales ante sus derechos naturales de libertad, propiedad y legalidad.

Los Enciclopedistas, entre ellos tenemos a Diderot y D'Alambert, estos conceptúan un régimen político depurado sin que exista en él degradación, errores y mucho menos deficiencia. Asimismo piden que se consagran y apliquen los derechos naturales del hombre.

Sin embargo el que ejerció mayor influencia en el aspecto filosófico fue Jean Jacques Rousseau con la Teoría del Contrato Social, en ella establece que el hombre en sus orígenes vivía en un estado de naturaleza sin que su libertad fuera limitada, disfruta de completa felicidad. Pero surgen entre los mismos hombres problemas que causan disputas y desigualdades, entonces se

crea la necesidad de realizar un pacto de conveniencia y con ello se establecía la sociedad civil, ésta se reviste en todos los aspectos. En la sociedad el individuo recupera sus derechos naturales que son eternos, inmutables e inalienables, siendo éstos el límite de la autoridad.

La Declaración de los Derechos Hombre y del Ciudadano fue expedida el 26 de agosto de 1789, por la Asamblea Nacional Francesa, ello significó el triunfo y expresión de todos los ideales revolucionarios.

Su texto es el siguiente:

#### PREAMBULO.

Los representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de las desgracias públicas y de la corrupción de los Gobiernos, ha resuelto exponer en una declaración solemne los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre, a fin de que esta declaración, represente constantemente a todos los miembros del cuerpo social, les recuerde sin cesar sus derechos y sus deberes; a fin de que los actos del Poder Legislativo y los del Poder Ejecutivo, pudiendo ser en cada instante comparados con la finalidad de toda institución política, sean más respetados: a fin de que las reclamaciones de los ciudadanos, fundadas en adelante en principios simples e indiscutibles, contribuyan siempre al mantenimiento de la Constitución y a la felicidad de todos.

En consecuencia la Asamblea Nacional reconoce y declara, en presencia y bajo los auspicios del ser supremo, los siguientes -

derechos del Hombre y del Ciudadano.

ARTICULO 1o. Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales no pueden fundarse más que en la utilidad pública.

ARTICULO 2o. La finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

ARTICULO 3o. El principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún cuerpo, ningún individuo puede ejercer una autoridad que no emane de ella expresamente.

ARTICULO 4o. La libertad consiste en poder hacer todo lo que no perjudica a otros; así, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene otros límites que los que garantizan a los demás miembros de la sociedad el goce de esos mismos derechos. Estos límites sólo pueden ser determinados por la Ley.

ARTICULO 5o. La Ley no tiene derecho a prohibir sino las acciones perjudiciales para la sociedad. No puede impedirse nada que no esté prohibido por la Ley, y nadie puede ser obligado a hacer lo que ella no ordena.

ARTICULO 6o. La Ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a participar personalmente, o a través de sus representantes, en su formación. Debe ser la misma para todos, así cuando protege, como cuando castiga. Todos -- los ciudadanos, siendo iguales a sus ojos, son igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según su capacidad, y sin otra distinción que la de sus virtudes y

sus talentos.

ARTICULO 7o. Ningún hombre puede ser acusado, encarcelado ni detenido sino en los casos determinados por la Ley, y según las formas por ella prescritas. Los que solicitan, dictan, ejecutan o hacen ejecutar órdenes arbitrarias deben ser castigados; pero todo ciudadano llamado o detenido en virtud de la Ley debe obedecer al instante: se hace culpable por la resistencia.

ARTICULO 8o. La Ley no debe establecer más que las penas estrictas y evidentemente necesarias, y nadie puede ser castigado sino en virtud de una Ley establecida y promulgada anteriormente al delito, y legalmente aplicada.

ARTICULO 9o. Todo hombre se presume inocente mientras no haya sido declarado culpable; por ello, si se juzga indispensable detenerlo, todo rigor que no fuera necesario para asegurar su persona debe ser severamente reprimido por la Ley.

ARTICULO 10. Nadie debe ser inquieto por sus opiniones, incluso religiosas, siempre que su manifestación no altere el orden público establecido por la Ley.

ARTICULO 11. La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciosos del hombre; todo ciudadano puede, pues, hablar, escribir, imprimir libremente, a reserva de responder del abuso de esta libertad en los casos determinados por la Ley.

ARTICULO 12. La garantía de los derechos del Hombre y del Ciudadano hace necesario una fuerza pública; esta fuerza se instituye, pues, en beneficio de todos, y no para la utilidad particular de aquellas a quienes les es confiada.

ARTICULO 13. Para el mantenimiento de la fuerza pública, y para los gastos de la administración, es indispensable una contribución común; ésta debe ser repartida por igual entre todos los ciudadanos, en razón de sus posibilidades.

ARTICULO 14. Los ciudadanos tiene derecho a comprobar, por sí mismos o por sus representantes, las necesidades de la contribución pública, a consentir en ella libremente, a vigilar su empleo, y a determinar, su base, su recaudación y su duración.

ARTICULO 15. La sociedad tiene el deber de pedir cuentas de su administración a todo funcionario público.

ARTICULO 16. Toda sociedad en la que no está asegurado la garantía de los derechos no determinada la separación de los poderes no tiene Constitución.

ARTICULO 17. Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, salvo cuando lo exija evidentemente la necesidad pública, legalmente comprobada, y condición de una indemnización justa y previa.<sup>4</sup>

Ahora bien en las líneas arriba transcritas, existe el reconocimiento de las libertades humanas y de la personalidad del hombre. Es un catálogo de derechos fundamentales; pero solo realiza una enunciación y no contiene normas que los hagan válidos.

La importancia histórica del texto en estudio fue que a partir de él se concibieran juntos a un régimen liberal y los derechos del hombre. Así dieron los fundamentos doctrinales para que pueblos sometidos a gobiernos absolutos obtuvieran su liberación como fue el caso de América latina en donde casi todas las Cons-

---

4. Ibid. pp. 25 y 26.

tituciones Políticas de los Estados creados por movimientos de independencia hacen referencia a los derechos humanos.

#### 1.5. Epoca Actual.

El siglo XX, es tiempo de cambios y transformaciones en todos los campos: político, social, cultural y económico; la humanidad ha avanzado más en este siglo que en todos los anteriores.

Y que decir en materia de derechos humanos, a mediados de siglo, las Constituciones de diversos países los reconocen e inclusive amplían los mismos (a los derechos económicos, sociales y culturales) como es el caso de nuestra Constitución vigente (nos referimos a ella en un apartado posterior) de 1917, la de Weimar en el año de 1919, España en 1931, URSS (actualmente inaplicable como tal) de 1936, entre las más importantes.

En esta parte del siglo también, acontece la segunda confluencia Mundial que abarca de 1939 a 1945, la importancia de este acontecimiento en nuestra materia, es que al terminar al mismo, se conocen todos los atroces crímenes nazis que se elevan a seis millones de seres humanos fallecidos por motivos raciales y de cuatro o cinco por motivos políticos.

Existen una sensibilización de la humanidad por estos hechos y la necesidad de establecer un nuevo orden donde se dignifique al ser humano.

Se crea en 1945, la Organización de Naciones Unidas (O.N.U.) a través de la Carta de San Francisco, en ella se forma un nuevo orden para el orbe, tiene como base el reconocer y proteger los derechos fundamentales del hombre, sin embargo no contiene un catálogo de estos derechos.



En consecuencia, hay una internacionalización de los derechos humanos, presentándose numerosos documentos que abordan el tema. Algunos de ellos son:

- . Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de la O.E.A., en abril de 1948.
- . La Declaración Universal de Derechos Humanos de la O.N.U. del 10 de diciembre de 1948.
- . Los Pactos de los Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la O.N.U., en 1966.
- . La Declaración de los Derechos del Niño de la O.N.U., en 1969.
- . Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades de los Impedidos, en 1975.
- . Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer de la O.N.U., en 1979.
- . Convención sobre los Derechos del Niño de la O.N.U., en 1989.

Dentro de todos estos ordenamientos internacionales nos referiremos a la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, por ser la primera que codifica los derechos fundamentales del hombre de forma universal, y los miembros que integran la O.N.U. se comprometen a respetar los derechos antes mencionados, que a la letra dice (se transcriben aquellos numerales relacionados -- con el estudio que nos ocupa):

#### PREAMBULO.

Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tiene por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana;

Considerado que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajante para la conciencia más elevada del hombre; y que se ha proclamado de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra, de la libertad de creencia;

Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión.

Considerando también esencial promover el desarrollo de relaciones amistosas entre las naciones;

Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de los hombres y mujeres; y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad;

Considerando que los Estados miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre;

Considerando que una concepción de estos derechos y libertades es de la mayor importancia para el pleno cumplimiento de dicho compromiso.

LA ASAMBLEA GENERAL PROCLAMA.

La presente Declaración Universal de Derechos Humanos como

ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas y aplicación universales efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.

ARTICULO 1o. Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos y los otros.

ARTICULO 2o. 1. Toda persona tiene todos los derechos de libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

2. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción depende una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración - fiducitaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

ARTICULO 3o. Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

ARTICULO 4o. Nadie estará sometido a la esclavitud ni a servidumbre; la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas - en todas sus formas.

ARTICULO 5o. Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos

cruelles, inhumanos o degradantes.

ARTICULO 6o. Todo ser humano tiene derecho en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

ARTICULO 7o. Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que inflija esta Declaración y contra toda provación a tal discriminación.

ARTICULO 8o. Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por ley.

ARTICULO 9o. Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.

ARTICULO 10. Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

ARTICULO 11. Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el derecho nacional e internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito.

ARTICULO 12. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su

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

ARTICULO 13. 1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de su Estado.

2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio y regresar a su país.

ARTICULO 14. 1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.

2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de la Naciones Unidas.

ARTICULO 15. 1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.

2. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad.

ARTICULO 16. 1. Los hombres y las mujeres, a partir de la edad núbil, tienen derecho, sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión, a casarse y fundar una familia; y disfrutarán de iguales derechos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio.

2. Sólo mediante libre y pleno consentimiento de los futuros esposos podrá contraerse el matrimonio.

3. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.

ARTICULO 17. 1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente.

2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.

ARTICULO 18. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.

ARTICULO 19. Todo individuo tiene el derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitaciones de fronteras, por cualquier medio de expresión.

ARTICULO 20. 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica.

2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

ARTICULO 21. 1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

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

ARTICULO 22. Toda persona, como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la orga

nización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los de rechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dig nidad y al libre desarrollo de su personalidad.

ARTICULO 23. 1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfac torias y a la protección contra el desempleo.

2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia confortable a la igualdad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.

4. Toda persona tiene derecho de fundar sindicatos y a sindicar se para la defensa de sus intereses.

ARTICULO 24. Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.

ARTICULO 26. 1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respecto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la compresión, la tolerancia, y la amistad entre todas las naciones y

todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el mantenimiento de la paz.

3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

ARTICULO 28. Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y las libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos.

ARTICULO 29. 1. Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.

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

3. Estos derechos y libertades no podrán, en ningún caso, ser ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

ARTICULO 30. Nada en la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración.<sup>5</sup>

Esta declaración engloba en su contenido los derechos sociales antes no tomados en cuenta; también se constituyen (por pri-

---

5. Ibid. pp. 67 y ss.



mera vez) procedimientos y órganos especializados para que los Estados que firman tratados en materia de derechos humanos cumplan con los compromisos que se contraen con ello.

Los derechos Fundamentales del hombre a lo largo de tiempo han evolucionado enorme desde los pueblos en los que no tenían una razón de ser por los propios regímenes existentes, hasta ahora donde el respeto y reconocimiento de los mismos es una realidad palpable, la cual no podría abolirse por ningún motivo, puesto que ha creado en el hombre y en los países que forman al mundo, una conciencia de humanidad.

#### 1.6. Desenvolvimiento de los Derechos Humanos en las diversas Constituciones de México.

No podemos pasar por alto la evolución que han tenido los derechos humanos en las diversas Constituciones que ha regido la vida jurídica y social del país.

En las Leyes Fundamentales que analizamos existen en algunas catálogos de derechos humanos (más amplios en unas que en otras), pero en ellas esta la idea de que cada mexicano goce de derechos que sean el límite de las arbitrariedades que pudieran cometer el Estado.

Los legisladores mexicanos, en el devenir del Estado no han soslayado los mencionados derechos, puesto que saben que son necesarios para la armonía entre gobernados y la autoridad.

##### 1.6.1. Constitución Monárquica de España.

Antes de la expedición de ésta, en octubre de 1810 (en pleno inicio del movimiento independentista de México), las Cortes Generales y Extraordinarias decretan que los naturales de las

colonias y los españoles eran iguales en derechos.

El reconocimiento de estos derechos por la corona española reflejan el avance que había obtenido en la materia, y sienta las bases para que el 28 de marzo de 1812, se promulge por las Cortes Generales y Extraordinarias la Constitución Monárquica de España o Constitución de Cádiz.

Esta Ley no contiene declaración de derechos humanos, porque de antemano los acepta (y los encontramos a lo largo de la redacción de la misma).

Reconoce como españoles a todos los individuos que vivían en los territorios de España (elimina la desigualdad), también se le prohíbe al rey tomar la propiedad, posesión y usos de los españoles (garantía de propiedad), dar privilegios, privar de la libertad a algún individuo, fijar fianza como medio para ser liberado, entre otros.

Las Cortes no solo otorgan estos derechos consignados en la Ley suprema sino que emiten decretos como el del 9 de noviembre de 1812, 22 de febrero y 8 de junio de 1813, que eliminan el repartimiento, la libertad febril e industrial, los servicios personales de los indios.

Por la época en que es emitido este ordenamiento, no deja lugar a dudas que es influenciada por la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, así es que se transforma la monarquía española que en principio es absoluta y el soberano era nombrado por Dios, a una monarquía constitucional y el soberano tiene un poder estatal que pertenece al pueblo.

### 1.6.2. Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana.

El 6 de noviembre de 1813, José María Morelos y Pavón, convoca a una Asamblea Constituyente nombrado Congreso de Anáhuac en ella se declara la independencia de la metropoli a través del Acta Solemne de la Declaración de Independencia de América Septentrional. Nuevamente se reúne el Congreso en la ciudad de Chilpancingo para la Libertad de la América Mexicana o la Constitución de Apatzingán, este documento no llega a ser vigente, su importancia radica en contener un listado de derechos humanos, y ser emitida por mexicanos que consideran que los derechos del hombre son superiores al poder estatal y deben respetarse plenamente, inspirados por la ideología del movimiento revolucionario francés.

Esta premisa la vemos plasmada en su artículo 24 que establece: "La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad, la íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas".<sup>6</sup>

Los artículos que comprende los numerales del 21 al 40 se establecen las garantías de legalidad, audiencia, educación, los derechos de propiedad y posesión, y la libertad de expresión (en sus dos vertientes: verbal y escrita).

---

6. Cit. por Carlos R., Terrazas, Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México, Edit. Miguel Angel Porrúa, México 1991. p. 37.

1.6.3. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824.

Esta Constitución toma las normas relativas al régimen Federal, a través de las cuales fija que el gobierno tendrá tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Por lo que respecta a los derechos humanos carece de catálogo, toda vez que consideraron que lo emitieran las legislaturas locales.

Y así tenemos que la Constitución reconoce algunos derechos, para asegurar que éstos no fueran limitados por los Estados, entre ellos tenemos los siguientes:

ARTICULO 147. Se prohíbe la confiscación.

ARTICULO 148. Se prohíbe todo juicio por comisión y toda ley retroactiva.

ARTICULO 149. No se aplicará tormento.

ARTICULO 150. Nadie sería detenido sin que haya semiplena prueba o indicio.

ARTICULO 151. Nadie será detenido por más de sesenta horas.

ARTICULO 153. A nadie se le tomará juramento al declarar hechos propios en materia criminal.

ARTICULO 161. Cada uno de los Estados tienen obligación de proteger a sus habitantes en el uso de la libertad que tienen de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup>. cfr. Comisión Nacional de Derechos Humanos, Op. cit., p. 37.

#### 1.6.4. Las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana del 29 de diciembre de 1836.

Se establece en estas leyes un régimen centralista, que continúa con la división de poderes del sistema federal, sin embargo crea un cuarto poder denominado Supremo Poder Conservador que tenía facultades excesivas que eran superiores que la de los tres poderes juntos.

En lo concerniente al tema en estudio se encuentra contenidos en la primera Ley en su artículo 2o. como Derechos de los Mexicanos: "I. No ser aprehendido sin mandamiento de juez competente; II. No ser detenido por más de tres días por autoridad política y ser puesto a disposición de la autoridad judicial quien deberá promover dentro de los diez días siguientes al auto motivado de prisión; III. No ser privado de la propiedad del libre uso y del aprovechamiento de ella, salvo causa de utilidad general y pública; IV. No ser objeto de cateo ilegal; V. No ser juzgado y sentenciado por tribunales que no se hayan establecido según la Constitución o que aplique leyes dictadas con posterioridad al hecho; VI. No impedir la libertad de traslado; y VII. No suprimirse la libertad de imprenta".<sup>8</sup>

En la tercera Ley se ratifican los anteriores derechos (en el artículo 45) y en la quinta Ley se refiere a la administración de justicia en el orden civil y penal.

Independientemente de haberse transformado el régimen en el país, se continúan reconociendo los derechos fundamentales.

---

8. Cit. por Carlos R., Terrazas, Op. cit., p. 40.

#### 1.6.5. Bases Orgánicas de la República Mexicana del 12 de junio de 1843.

Las Bases Orgánicas reafirman el régimen centralista, retoma la división de poderes que se estableció en la Constitución de 1824 y aumentan el período presidencial a cinco años.

En estas Bases superan a la Constitución que la antecede, en materia de derechos humanos denominándolos los "Derechos de habitantes de la República", contenidos en sus artículos del 7 al 10, que garantizan la libertad personal, la de opinión, la de imprenta y la de propiedad privada.

Se establece que la ocupación de la propiedad por parte del Estado (expropiación) será por utilidad pública, previa indemnización (actualmente contenida en el artículo 27 párrafo segundo de la Constitución vigente). Asimismo la seguridad del individuo se protegió a través de que no habrá juicios en tribunales de comisión, la irretroactividad de la ley, el domicilio es inviolable y que la detención deben realizarse con las formalidades específicas.

#### 1.6.6. Acta de Reforma de 1847.

El 6 de diciembre de 1846 se constituye el Congreso, su fin era establecer como vigente la Constitución de 1824, pero existe en el seno del Congreso división, para algunos es conveniente que se aplique el documento de 1824 y otros que se expida un nuevo ordenamiento con base en el anterior.

Ante tal expectativa se resuelve formar una comisión que estudiaría ambos casos; formada por Manuel Crescencio Rejón, Mariano Otero, Joaquín Cerdoso, Pedro Zubieta y Edmundo Antonio Pare-

des Espinoza de los Monteros.

Emiten su dictamen en el cual consideran que debe aplicarse la anterior Constitución hasta que no se realicen todas las reformas necesarias, pero Mariano Otero da su voto particular y se anexa el Acta de Reformas.

El congreso considera no viable la resolución de la Comisión y acepta el Acta de Otero, en la cual se fija que el régimen que debe establecerse es el federal (entre otras situaciones de la organización del gobierno).

En materia de derechos humanos solo hace alusión general en el artículo 5o., al señalar: "Para asegurar los Derechos del Hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República y establecerá los medios de hacerlas efectivas".<sup>9</sup>

No es difícil concluir que este documento no contiene una enumeración de derechos humanos, lo trascendental es que en él se establece un medio para que el gobernado ejercite las garantías que le concede la Constitución contra las violaciones que haga de ellos la autoridad, nos referimos al Juicio de Amparo; puesto que las garantías constitucionales no protegerían ningún derecho fundamental si no contarán con medio práctico para hacer valer esos derechos.

#### 1.6.7. Constitución Federal del 5 de febrero de 1857.

Por el momento histórico en el que se promulgada la Constitu

---

9. Cit. por Carlos R., Terrazas, Op. cit., p. 42.

ción de 1857, se encuentra influenciada por las ideas liberales que nacen en el país.

En lo relativo a los derechos fundamentales (encuentran su base en la Declaración Francesa), se reconocen y considera que son superiores a cualquier ordenamiento del Estado (supra-estatal). También instala un régimen liberal en las relaciones del individuo con el Estado.

Este reconocimiento que mencionamos, está plasmado en el artículo 1o. "El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales, En consecuencia, de clara que todas las leyes y todas la autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución".<sup>10</sup>

Los artículos que se refieren a los derechos fundamentales los encontramos del 2o. al 18. en términos generales garantizan: que los habitantes de la República nacen libres; la libertad de enseñanza; libertad de profesión; la manifestación de las ideas y la de escribir; el derecho de petición; el derecho de asociarse con cualquier objeto; el derecho de portar armas por seguridad; el derecho de tránsito, el que no se celebrarán tratados de extradición por reos políticos; no habrá leyes retroactivas; garantías de seguridad y legalidad y el que no habrá estancos, Los artículos que regulan al Juicio de Amparo son el 101 y 102.

Lo anterior refleja que el país tuvo una gran evolución en materia de derechos humanos en este ordenamiento, el que se reconoce como el más avanzado en la época que se promulgó.

<sup>10</sup>. Cit. por Comisión Nacional de Derechos Humanos, Op. cit. p. 45.



1.6.8. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del  
5 de febrero de 1917.

Con los trabajos realizados por el Congreso Constituyente de Querétaro, el 5 de febrero de 1917 se promulga la Constitución que actualmente es vigente.

Contrario con lo sucedido con el anterior documento influenciado por la Declaración Francesa, la ley Fundamental de 1917 no es influenciada por una doctrina específica, ni en su redacción y preparación.

Se discute ampliamente el artículo 10., entre las intervenciones de los diputados es necesario mencionar las palabras de José Natividad Macías (siendo ésta una de las más importantes pero sin restarles trascendencia a las demás): "Las constituciones no necesitan declarar cuales son los derechos, necesitan garantías de la manera completa y más absoluta todas las manifestaciones de la libertad. Por eso deben otorgarse las garantías individuales, y esto es lo que se ha hecho en el artículo que está en discusión".<sup>11</sup>

Después de ser aprobado quedo de la siguiente manera:

"ARTICULO 10. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece".

Esta Constitución no quiere cambiar los derechos del hombre establecidos en el ordenamiento anterior, pero considera a éstos como garantías que deben otorgar el Estado, también incluye garan

---

11. Cit. por Ignacio Burgoa, Op. cit., p. 153.

tías sociales (por las demandas de la clase obrera y campesina), de esta forma amplía los derechos mencionados que protege (contenidas en los artículos 27 y 123), siendo reconocido por ello como la más avanzada en el mundo en su tiempo al igual que lo fue en su momento la de 1857.

## 2. GENESIS DEL OMBUDSMAN.

En este apartado abordaremos el origen y evolución del Ombudsman.

Como antecedente más remoto tenemos que en el siglo XVI, surge el "Preboste de la Corona" (tanto en Suecia como en Finlandia), funcionario nombrado por el rey; cuyas funciones eran de vigilar a los fiscales públicos y representar al rey como fiscal principal.

En 1715, en el reinado de Carlos XII en Suecia, crea el cargo de Procurador Supremo ("Hogste Ombudsman") el cual se ocupaba de que todo funcionario público cumplieran con las obligaciones que le eran asignadas, asimismo que observaran la leyes.

Por orden del rey, en 1719 este funcionario cambia de nombre, denominándolo Canciller de Justicia ("Justitie Kansler"), pero no de funciones.

En 1720 se expide la Constitución de Suecia (esta etapa en la historia de este país, se conoce como "período de libertad" - que dura 53 años, en el cual existe inestabilidad política), donde el parlamento ("Riksdag") tiene supremacía sobre el rey y de su consejo y es quien tiene la facultad de nombrar diversos funcionarios entre ellos el Canciller de Justicia (que mantiene la misma actividad).

Siendo rey Gustavo III, establece reformas a la Constitución a través del Acta de Unión y Seguridad, del año de 1789, en este documento devuelve el poder al rey, con relación al tema el Canciller de Justicia ("Justitie Kansler") es nombrado por el rey, se consideró funcionario de confianza tanto del rey y de su consejo, también obtiene el nivel de Ministro de Justicia; sus funciones eran las de vigilar: el cumplimiento de la ley, la actividad de los procuradores reales y ser acusador de las anomalías ante la Corte Suprema.

La Constitución Sueca de 1809 integrada por el instrumento de gobierno llamado "Regerinsform", el Acta de Sucesión, el Acta de Parlamento y el Acta de Libertad de Prensa; se dan cambios medulares en la vida política de este país, en términos generales el gobierno adopta la Monarquía Constitucional Hereditaria (basada en el equilibrio de poderes).

El poder Ejecutivo estaba en manos del monarca a través del consejo de Estado ("Statsuad"); el poder Legislativo recaía en el rey y en el parlamento bicameral y el poder Judicial residía en las Cortes Supremas.

Ahora bien, el Canciller de Justicia subsiste, es independiente del rey pero esta a su servicio y se encargaba de controlar oficinas y funcionarios públicos.

Surge en esta Ley Suprema, la figura jurídica del "Justitie Ombudsman" (en la forma en la cual lo entendemos actualmente),-- contenido en el artículo 96, donde se determina que el parlamento lo designará y ante quien rendirá el informe de sus actividades.

Sus objetivos fueron el de supervisar la Administración Pública y el de ser el defensor del ciudadano contra ilegalidades o negligencias cometidas por los funcionarios públicos.

Así tenemos que el Ombudsman ha tenido a partir de los años siguientes al término de la Primera Guerra Mundial y sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, una proyección creciente en todo el orbe, el fin ha sido que exista una institución que se encargue de la protección y defensa de los derechos fundamentales de los individuos.

Consideramos necesario hacer una breve enumeración de los países donde institución ha sido adoptada:

Finlandia:

Se introduce el Ombudsman en la Constitución de 1919, con las características del sueco y es llamado Canciller de Justicia.

Noruega:

En 1952, se introduce el Ombudsman para asuntos militares ("Ombudsman for Forvarete"), diez años después se crea el de asuntos civiles ("Civil Ombudsman for Forsvalthingen") y posteriormente el del consumidor (sigue el modelo sueco).

Dinamarca:

Las reformas realizadas en la Constitución de 1953, crea al Comisario Parlamentario, siendo nombradas dos personas para este cargo quienes supervizaban la administración civil y militar, se basan en los lineamientos sueco y finlandés.

Nueva Zelanda:

A través de la ley "The Parliamentary Commissioner Ombudsman Act" de 1962, se establece el Comisario Parlamentario es el pri-

mer país de derecho consuetudinario que lo adopta.

**Gran Bretaña:**

En 1967 por la ley "Parliamentary Commissioner for Administration Act" y con ella se implantó el Ombudsman para Inglaterra, Gales y Escocia.

Este Comisario se aleja en parte del esquema escandinavo, al ser nombrado por la corona y al presentar quejas los gobernados lo hacen ante la Cámara de los Comunes para que posteriormente conozca el Comisario (acceso indirecto).

**Francia:**

Con la ley del 3 de enero de 1973 se instaura, el "Mediateur" (mediador) que equivale al Ombudsman, se caracteriza por que el titular es nombrado por el presidente del gobierno y las reclamaciones de los gobernados deberán enviarse a la Asamblea Nacional o Senado quién posteriormente la turnará, (si se consideran conveniente) al "Mediateur".

**España:**

Con el nombre de Comisario de las Cortes Generales, se establece el Ombudsman en la Constitución Democrática Española de 1978, este funcionario es designado por el Poder Legislativo y las quejas contra los actos u omisiones de la autoridad, se presenta directamente.

**Estados Unidos de América:**

Se han configurado dos instituciones que tienen gran similitud con el Ombudsman, el creado por el Parlamento y que se aproxima al escandinavo que lo encontramos en los estados de: Hawaii en 1967, Newbraska en 1969, Iowa en 1972, New Jersey en 1974 y Alas-

ka en 1975.

Y el "Executive Ombudsman" establecido por el Ejecutivo en los estados de Oregón en 1969; South Carolina en 1971; Utah en 1972; Connecticut, Kentucky, Montana, North Carolina, Pennsylvania y Virginia en 1973; Colorado, Maine y Massachusetts en 1975; Missouri en 1977; Ohio y Oklahoma en 1978 y Tennessee en 1979.

Sin embargo siendo el país con más Ombudsmen tiene, es uno de los principales violadores a los derechos humanos.

En América Latina también ha sido admitido esta institución son los casos de:

**Argentina:**

Solo fue instalado en las siguientes ciudades como lo es Buenos Aires con la Contaduría General Comunal en 1985, su función es vigilar a los funcionarios y agentes del municipio.

En Santiago del Estero establece la Fiscalía Provisional de Investigaciones Administrativas en 1986 y en la Rioja la Defensoría del Pueblo en se mismo año.

**Brasil:**

El Ombudsman se instaló como Comisión de Defensa de los Derechos del Ciudadano en 1986, es un órgano integrado por el gabinete y el personal nombrado por el Presidente de la República.

**Guatemala:**

En la Constitución de 1985, consagra la creación de la Comisión de Derechos Humanos y su Procurador, se le faculta para investigar y supervisar la función que realiza el gobierno en esta materia.

Es el primer país en latinoamérica donde figura está institu

ción en su Ley Fundamental.

Perú:

En este país las funciones del Ombudsman son encomendadas al Ministerio Público, por mandato Constitucional en los artículos 250 y 251 donde son nombrados defensores del pueblo y proteger los derechos de la Ley Fundamental del gobernado contra la Administración Pública y el ejercicio por abuso o irregularidades.

Como hemos visto el Ombudsman surge en Suecia en 1809, pero esta institución en este siglo adquiere difusión internacional, el porque de ésto radica en que el Estado actual tiene la preocupación y la necesidad de proteger los derechos humanos.

### 3. MEXICO Y EL OMBUDSMAN.

Como es conocido nuestro país tiene grandes antecedentes jurídicos en la protección de los derechos fundamentales, sin embargo existen flagrantes violaciones a los mismos, por el Estado quién ha tratado de resguardarlos, pero la Administración Pública, es cada vez más compleja y difícil de vigilar por ella misma, es la causa por la que se ha tratado de adoptar al Ombudsman en el sistema jurídico nacional.

La creación de este tipo de institución, se creó con el fin, como hemos visto, de dar protección y seguridad a los derechos de la población y no nos limitamos tan solo al establecimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (C.N.D.H.), sino que se remonta a tiempo atrás donde organismos parecidos toman algunos fundamentos del Ombudsman escandinavo, pero no se pueden considerar como tales (incluyendo a la C.N.D.H.).

### 3.1. La Procuraduría de los Pobres.

Ponciano Arriaga es el que promueve en San Luis Potosí, la Procuraduría de los Pobres en el año de 1847, siendo una visión avanzada para su tiempo.

Se estableció que se nombrara a tres procuradores de Pobres, los cuales realizaban una gestión a los particulares, al presentar quejas ante las autoridades correspondientes al conocer de alguna vejación, así como el controlar a los funcionarios para evitar abusos o excesos y regular la mala administración.

En sí funcionaba como defensoría de oficio que como un Ombudsman, no hay que olvidar que la idea del precursor de esta institución no fue instalar uno (puesto que era desconocida ésta figura), si no el tener un medio a través del cual se pudieran conocer en forma fácil los problemas suscitados por la injusticia o arbitrariedades cometidas contra personas necesitadas.

Es la Procuraduría de los Pobres el antecedente más lejano en la protección de los derechos humanos por medio de una institución creada para ello.

### 3.2. La Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León.

Se crea en 1979, esta Dirección (quien adopta en parte las bases escandinavas del Ombudsman) su función es realizar trámites ante las autoridades a petición del gobernado con el fin de proteger los derechos que le son otorgados por la Constitución Federal y la Local.



### 3.3. El Procurador de Vecinos del Municipio de Colima.

Por acuerdo del 21 de noviembre de 1983, se crea el Procurador de Vecinos, cuya tarea es la de recibir quejas y reclamaciones, investigarlas y proponer solución (no obligatorias) a los casos que se le presentan. Con ello se trata de evitar la mala Administración del municipio.

### 3.4. Procuraduría para la Defensa del Indígena de Oaxaca y La Procuraduría Social de la Montaña y Asuntos Indígenas del Estado de Guerrero.

La procuraduría del Estado de Oaxaca se establece en 1986 y la del Estado de Guerrero un año más tarde; en ambas se sigue una misma vertiente y no es la de crear un Ombudsman, sino el de dar a los pueblos indígenas la posibilidad de defenderse de las arbitrariedades de que son objeto, apoyar el crecimiento de la comunidad y dar capacitación en la producción de alimentos.

### 3.5. Defensoría de los Derechos Universitarios de la Universidad Nacional Autónoma de México.

En 1985 se constituye este organismo por iniciativa del entonces Rector Jorge Carpizo.

En una institución independiente de las autoridades universitarias, entre sus fines se encuentra el de captar las reclamaciones de estudiantes y académicos, por violación a sus derechos universitarios, realiza las investigaciones pertinentes y emite recomendaciones que se hacen publicas por los medios de difusión de la máxima casa de estudios.

En esta defensoría podemos encontrar mayor similitud con el Ombudsman.

### 3.6. La Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes.

Por decreto del 14 de agosto de 1988 por el que se reforma y adiciona la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, se instituye la Procuraduría de Protección Ciudadana en los artículos 81 al 88 del mencionado ordenamiento.

Las actividades que se le atribuyen son las de recibir quejas, realizar las investigaciones, fincar responsabilidades a los servidores públicos y hacer cumplir sus determinaciones por medios de apremio como la sanción económica o la suspensión en el empleo, así como fomentar la educación y protección de los derechos fundamentales.

### 3.7. La Defensoría de los Derechos de los Vecinos de Querétaro.

Tomando de modelo al Ombudsman y sobre todo al Procurador de Vecinos de Colima, se configura en Querétaro la Defensoría el 7 de octubre de 1988.

Como otros organismos que hemos mencionado se encarga de conocer de las quejas y denuncias que se realicen a causa de actos u omisiones realizados por las autoridades municipales, se investiga y se emiten recomendaciones no obligatorias y se dan a conocer a la opinión pública.

### 3.8. Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal.

Por acuerdo del Departamento del Distrito Federal se establece el 23 de enero de 1989, la Procuraduría Social como medio de controlar a la administración y mejorar las relaciones entre el Estado y el ciudadano.

Su función es evitar y rectificar deficiencias e irregularidades que se presentan en la Administración Pública.

### 3.9. La Dirección de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.

El 2 de diciembre de 1988, como parte de la Secretaría de Gobernación se crea esta Dirección la cual adquiere importancia al ser el primer esfuerzo del gobierno federal por proteger los derechos humanos a nivel nacional.

Su actividad era la de proponer medidas para salvaguardar los derechos fundamentales y recibir quejas administrativas que violaran aquellos y dar las soluciones necesarias.

Esta Dirección es el antecedente inmediato para que el 6 de junio de 1990 por Decreto Administrativo se creará la C.N.D.H. y con ello la fundación en nuestro país de una institución con bases en el Ombudsman (sin serlo) a nivel federal.

Suecia al instituir en 1809 al "Justitie Ombudsman" dio una aportación esencial en materia de derechos humanos, al tener el gobernado la posibilidad de acudir a una institución que protege sus derechos, sin tener que reunir demasiadas formalidades (como veremos en el Capítulo siguiente).

Fue tan importante este aporte que se implantó en gran parte del mundo, inclusive en nuestro país se tomaron algunas de sus bases para crear diversas instituciones, pero sin adoptarlo íntegramente.

C A P I T U L O   I I  
LOS DERECHOS HUMANOS, EL OMBUDSMAN Y LA COMISION NACIONAL  
DE DERECHOS HUMANOS.

1. LOS DERECHOS HUMANOS.

1.1. Concepto.

Al intentar establecer un concepto de derechos humanos encontramos con una problemática, toda vez que no se cuenta con un concepto unitario, sino por el contrario, es decir, existe una diversidad de ellos, los cuales son determinados por el origen que se les quiera otorgar a los mismos, el fundamento, la naturaleza y el alcance que se les atribuya. Por lo cual consideramos necesario el citar algunas de las opiniones que han vertido diferentes autores al respecto, como son los siguientes:

Para José Castán Tobeñas, dice que "...los llamados derechos del hombre son aquellos derechos fundamentales de la persona humana -considerada tanto en su aspecto individual como comunitario- que corresponde a éste por razón de su propia naturaleza (de esencia, a un mismo tiempo, corpórea, espiritual y social), y que deben ser reconocidos y respetadas por todo poder y autoridad y toda norma jurídica positiva, cediendo no obstante, en su ejercicio ante las exigencias del bien común".<sup>12</sup>

En el sentir de Humberto J. la Roche "...los derechos del hombre se refiere a aquellas libertades fundamentales que adhieren a la dignidad humana, derechos universales que pertenecen a todo ser humano, independientemente de espacios geográfico y

---

<sup>12</sup> Los Derechos del Hombre, Revista General de Legislación y Jurisprudencia, t. LVIII, año CXVII-CXVIII, Madrid, España - 1968-1969. pp. 13 y 14.

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".<sup>13</sup>

Para Luis Bazdresch, los derechos humanos son: "las facultades que los hombres tienen, por razón de su propia naturaleza, de la naturaleza de las cosas y del ambiente en que viven, para conservar, aprovechar, su actividad, y los elementos de que honestamente pueden disponer, a fin de lograr su bienestar y su progreso personal, familiar y social".<sup>14</sup>

Para Johannes Messner "los derechos del hombre son los que tienen su fundamento en la misma naturaleza humana y sirve de base, a su vez, a los que integran la esfera de libertad social".<sup>15</sup>

El profesor Luis Sánchez Agesta, dice que "los derechos de la persona humana como el núcleo esencial e inviolable de derechos, derivados de la misma naturaleza del hombre, que nadie ni nada debe cohibir y que el Estado debe ayudar, prestando las condiciones necesarias para su realización".<sup>16</sup>

Así mismo Abram Morris B. delegado de Estados Unidos en la Comisión de Derechos Humanos, manifiesta que "...se llaman derechos humanos aquellos derechos 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 una sociedad auténticamente humana debe garantizar a sus miembros".<sup>17</sup>

13. Cit. por Carlos R., Terrazas, Op. cit., p. 22.

14. Garantías Constitucionales, 3a. e., Edit. Trillas, México 1988. p. 34.

15. Cit. por José Castán, Tobeñas, Op. cit., p. 769.

16. Id.

17. Cit. por Carlos R., Terrazas, Op. cit., p. 23.

En el caso de Antonio Carrillo Flores "los derechos del hombre -incluidos, claro ésta, dentro de esta expresión genérica, aunque algunos empiezan a protestar, las mujeres y los niños- son aquellos que reconoce el orden jurídico de un país determinado, dándoles normalmente un rango especial, bien sea por las normas que los definen o por los sistemas que se establecen para su salvaguarda".<sup>18</sup>

El Diccionario Jurídico, menciona que los derechos humanos es el "conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente".<sup>19</sup>

El Reglamento Interno de la C.N.D.H. (RICNDH), se refiere a ellos en su artículo 6o. "Para los efectos del desarrollo de las funciones de la Comisión Nacional, se entiende que los derechos humanos son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano. En su aspecto positivo, son los que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que se recogen en los pactos, los convenios y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México".

Como hemos visto es difícil emitir un concepto exacto y preciso de derechos humanos sin incurrir en omisiones de diferentes

<sup>18</sup>. La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos, Edit. Porrúa S.A., México 1981. p. 186.

<sup>19</sup>. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Diccionario Jurídico Mexicano, t. D-H, Edit. Porrúa/U.N.A.M., México 1987. p. 1,063.

hechos y facultades que se le otorgan; sin embargo en nuestro criterio el concepto podría ser el de que son: los derechos esenciales (entendidos como aquellos derechos que son permanentes e inmutables y consustanciales al hombre) que deben ser reconocidos y garantizados a todo gobernado.

### 1.2. Principios que los rigen.

Los principios que podemos considerar rigen actualmente a los derechos humanos son los contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos de la O.N.U. de 1948 (la que en su oportunidad ha sido transcrita), el porque de esta afirmación surge de que la mayoría de los países que forman al mundo, son parte de esta organización y todos sus miembros se han comprometido a respetarla. Por tanto, solo nos concretaremos a hacer una breve enunciación de los principios que a nuestro paracer son los más trascendentales, como lo son:

- . Todos los hombres libres, son iguales en dignidad, en derechos y estan dotados de razón y conciencia, y entre ellos deben comportarse como hermanos.
- . La libertad. la justicia y la paz en el mundo tiene como base el reconocer la dignidad intrínseca, los derechos iguales e inalienables de todos los integrantes de la humanidad.
- . La libertad consta en hacer todo lo que no perjudique a los de más y cuyos límites los fijará la ley.
- . Todo hombre tiene derechos a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.
- . Todo individuo es igual ante la ley.
- . Los Estados no podrán restringir ni destituir los derechos fun

damentales.

- . Los Estados se comprometen a asegurar el respeto efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre.
- . El hecho de que Estados tengan una concepción común de los derechos humanos es esencial para el pleno cumplimiento del compromiso contraído de respetarlos.

### 1.3. Titular.

Los derechos humanos tienen un titular, este es el hombre (que equivale a todo ser humano, independientemente del sexo), - por lo cual entendemos que el hombre es el sujeto de dichos derechos por el solo hecho de ser miembro de la familia humana y que por ello todos y cada uno de los hombres son los que sustentan la titularidad de estos.<sup>20</sup>

Al ser el hombre el titular de los derechos humanos, emerge una interrogante ¿Ante quién se harán valer estos derechos humanos?, la respuesta nos lleva a hablar de un sujeto activo (titular) de los derechos y de un sujeto pasivo el cual tiene la obligación de respetarlos.

El sujeto activo es el hombre, al cual le corresponde hacer valer sus derechos y al sujeto pasivo que es el Estado, tiene una obligación la cual se traduce en una prestación ya sea negativa (de omisión o de no hacer) o positiva (de hacer) o una conjugación de ambas, todas ellas encaminadas al respeto y protección de los derechos fundamentales.

Al no haber sujeto pasivo que cumpla con la obligación (an-

---

<sup>20</sup>. cfr. German, Bidart Campos, Teoría de los Derechos Humanos, Edit. U.N.A.M., México 1989. p. 14.



tes mencionada) frente al sujeto activo, este no podría exigir que se cumpla ninguna de las prestaciones.

#### 1.4. Los Derechos Humanos y Las Garantías Constitucionales.

El desarrollo actual de los derechos humanos se enfrenta a un problema, ya no es el de determinar cuál es su justificación o reconocimiento sino el de lograr su protección.

Así la experiencia ha comprobado que el hacer Declaraciones de Derechos, si no se acompaña de las garantías que le den eficacia, no funciona. Por lo tanto el fijar garantías que complementen las Declaraciones de Derechos, se ha convertido en un elemento necesario del Estado contemporáneo para hacer valer los derechos fundamentales.

En nuestro país la Constitución vigente no contiene una enumeración de derechos del hombre, pero sí considera el conceder y otorgar garantías individuales y sociales que protejan precisamente los derechos humanos de los gobernados.

Al estar contenidos en la Ley Fundamental son derechos públicos y subjetivos a favor de los gobernados (sean personas físicas o morales, de derechos público o privado) y son un límite al ejercicio de los órganos que representan al Estado (autoridad), al tener la obligación de no conculcar dichas garantías y el gobernado a su vez cuenta con dos medios para hacer valer sus derechos, una de ellas es el Juicio de Amparo y la otra (de reciente creación) presentar su queja ante la C.N.D.H..

Podemos establecer que las garantías son el objeto que garantiza y los derechos humanos la materia a garantizar. Por ende las garantías Constitucionales en nuestro sistema jurídico prote

gen gran parte de los derechos humanos (como las garantías de seguridad y legalidad jurídica, de libertad, de igualdad, de propiedad y las sociales) que le son indispensables al gobernado para vivir en la sociedad; pero estas garantías no protegen a la totalidad de los derechos fundamentales del hombre (como es el caso de los derechos políticos, derechos al medio ambiente, el derecho al desarrollo, entre otros), para eliminar las omisiones que pueda tener nuestra Ley esencial son reconocidos los tratados internacionales suscritos y ratificados por nuestro país como Ley Suprema de toda la Unión (artículo 133 de la Constitución).

## 2. EL OMBUDSMAN.

### 2.1. Concepto.

Al tratar de proteger a los gobernados contra las arbitrariedades cometidas por la autoridad, se han creado instituciones, procedimientos u órganos para defender esos derechos y en esta búsqueda tiene un lugar destacado la figura del Ombudsman escandinavo.

El vocablo Ombudsman tiene su origen en el término sueco "ombud" y junto con el patronico "man" se le a dado el significado de representante, vocero, delegado, protector, comisario, mandatario y recientemente se le ha identificado como protector de los derechos de los ciudadanos.<sup>21</sup>

Para Donald C. Rowat nos dice que el Ombudsman es "un funcionario del parlamento que investiga las quejas de los ciudada-

---

21. cfr. Magdalene, Aguilar Cuevas. El Defensor del Ciudadano, Ombudsman, Edit. U.N.A.M., México 1990. p. 22.

nos en el sentido de que han sido injustamente tratados por alguna dependencia gubernamental y que cuando encuentran la queja justificada le busca remedio".<sup>22</sup>

Antonio Carrillo Flores considera que "El Ombudsman... es un funcionario, con jurisdicción nacional o regional, general o especializada, que tiene el encargo de cuidar a solicitud de los particulares o motu proprio, que la acción de las autoridades, particularmente de las gubernativas, sea no solamente legal, sino razonablemente oportuna, justa y humana".<sup>23</sup>

John Moore determina que "un ombudsman es un experto en Administración Pública, el cual debe ser independiente, imparcial y de rápido acceso, con la función de recibir e investigar quejas individuales de abusos burocráticos, él informa sobre sí mismo y puede publicar sus resultados, sin embargo, no tiene poder para modificar o revocar decisiones administrativas".<sup>24</sup>

De una forma más amplia Héctor Fix-Zamudio considera que el Ombudsman es "el organismo autónomo, cuyo titular es designado por el legislativo, por el ejecutivo, o por ambos con la función esencial de fiscalizar la actividad administrativa; recibir las reclamaciones de los administrados: gestionar la pronta resolución de las cuestiones planteadas y de no ser posible, investigar impugnaciones, para que si se considera que se han afectado indebidamente los derechos e intereses legítimos de los propios

---

22. El Ombudsman, El Defensor del Ciudadano, Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1973. p.41.

23. Cit. por Sonia Venegas Alvarez, Origen y Devenir del Ombudsman, Edit. U.N.A.M., México 1988. p. 39.

24. Id.

reclamantes formular recomendaciones no obligatorias a las autoridades respectivas, con el objeto de lograr la reparación de las citadas violaciones, presenta informes públicos especiales y periódicos sobre las cuestiones investigadas y sugerir reformas y modificaciones a las prácticas, los reglamentos y las leyes administrativas, para una mejor prestación de los servicios públicos".<sup>25</sup>

El Ombudsman para la Asociación Internacional de Abogados (IBA) es: "un cargo previsto en la Constitución o por acción de la legislatura o el parlamento, que encabeza un funcionario público de alto nivel, el cual debe ser independiente y responsable ante la legislatura o parlamento, cuya labor consiste en recibir las quejas provenientes de personas agraviadas en contra de oficinas administrativas, funcionarios y empleados de la administración pública o bien que actúen por moción propia y quien tiene poder para investigar, así como para recomendar acciones concretas y publicar informes".<sup>26</sup>

Como podemos observar, los distintos autores antes citados emiten sus opiniones, algunas de ellas se limitan a mencionar la actividad que se realiza, otros enumeran las cualidades del cargo y otros más realizan en sí una conceptualización.

Apoyándonos en lo anterior, podemos decir que el Ombudsman es una institución creada por el poder Legislativo (generalmente, pero también puede ser formado por el Poder Ejecutivo o por

---

25. El Ombudsman y la Responsabilidad de los Servidores Públicos en México, Excélsior segunda parte de la Sección A, Ideas, 29 de diciembre de 1989. p. 46.

26. Sergio, Aguayo Quezada, El Primer Ombudsman, La Jornada, 10 de abril de 1991. p. 7.

ambos), cuyas funciones se refieren esencialmente a recibir quejas de los gobernados que le fueron vulnerados sus derechos fundamentales por la autoridad; investigarlas y emitir recomendaciones (no vinculativas) para dar una solución a las arbitrariedades cometidas.

## 2.2. Naturaleza Jurídica.

La naturaleza jurídica del Ombudsman se traduce en ser una institución creada por ley ("ex lege"), es un medio de control auxiliar de la Administración Pública, cuyo fin es el de defender los derechos humanos de los habitantes ante la autoridad y lo consigue a través de contar con la autoridades.

Es necesario explicar los elementos que se manejan en la naturaleza jurídica del Ombudsman, como los son:

- . Es una institución "ex lege": por estar contenida en la ley, desde su origen en Suecia fue creada por la Constitución de 1809, así también se ha regulado en las Constituciones, Ley Orgánicas o Reglamentarias en los países que han adoptado al Ombudsman.
- . Es un medio de control auxiliar de la Administración Pública: es un medio de control no tradicional que vigila y protege los derechos humanos de los gobernados en su relación con la autoridad; no se trata de suplir a ningún órgano encargado de impartir justicia.
- . La autoridades: es la confianza que le tienen a la institución tanto la población como la propia administración, siendo el resultado del prestigio obtenido en su actuación.

### 2.3. Los Derechos Humanos y el Ombudsman.

El crecimiento y la especialización de la Administración Pública, ha llevado a que existan relaciones regulares entre la autoridad y el gobernado, trayendo con ello que puedan presentarse irregularidades en el cumplimiento y respeto de los derechos humanos.

Por ello han surgido instituciones que tratan de ser un control en la actividad de la administración y una protección a los derechos fundamentales, entre ellas se encuentra la institución en estudio y el Jucio de Amparo (en nuestro caso).

El Ombudsman como sabemos es un órgano de control de la Administración, en defensa de los derechos fundamentales, estableciéndose una relación causa-efecto, es decir el Ombudsman tiene como fin defender los derechos humanos.

El Ombudsman tiene una naturaleza distinta a los medios tradicionales, interpreta la ley, no la aplica como técnico del derecho, se basa en la autoritas y en la vigencia de los derechos ya mencionados.

### 2.4. Elementos Normativos.

Un Ombudsman debe reunir una serie de elementos normativos que son esenciales para determinarlo como tal, como son:

- . Designación.
- . Independencia.
- . Facultad Indagadora.
- . Principio de Colaboración.
- . Accesibilidad al Ombudsman.
- . Procedimiento Informal.

. Resolución.

. Informes.

A continuación desglosaremos cada uno de ellos:

#### Designación.

Para ser designado como titular de la institución, deben reunirse ciertos requisitos como el de tener capacidad de goce y de ejercicio, tener la nacionalidad del país, ser jurista reconocido, poseer buena fama pública (no son los únicos, pero sí los más elementales para realizar la función requerida).

La designación es hecha por el Parlamento (aunque últimamente se ha creado el Ombudsman por el Ejecutivo alejándose del modelo tradicional, y por ende son nombrados por este el titular de la institución) requiriéndose una mayoría calificada de votos o por unanimidad, garantizado de esta forma un consenso auténtico y evitando que el nombramiento sea objeto de enfrentamientos políticos.

#### Independencia.

Esta institución debe ser independiente de los poderes del Estado, cualquiera que esta sea, si bien es cierto que en el Ombudsman clásico el Parlamento fija sus directrices generales, no quiere decir que va a determinar su forma de actuar con respecto a los casos que son de su conocimiento.

Esta independencia es funcional, el Ombudsman determina qué casos investiga, qué acciones realiza y en qué sentido dará sus resoluciones, sin que intervenga ninguna autoridad. Y para que la independencia sea real deben emitirse disposiciones legales que regulen la inamovilidad, el cese de funciones, prerrogativas,

salario, nombramiento y presupuesto.

#### Facultad Indagadora.

La investigación o indagación que realiza la institución es una de las funciones que le son características. Las mencionadas indagaciones sean a instancia de parte o de oficio, son realizadas en la Administración Pública, sean organismos centralizados, desconcentrados, las administraciones locales y municipales, de ahí la importancia de que esta facultad sea plasmada en normas legales, para lograr un funcionamiento óptimo de la institución.

#### Principio de Colaboración.

Las disposiciones legales que fijan la facultad indagadora, deberán establecer con ella la colaboración obligatoria, es decir que las autoridades de la administración, así como toda aquella persona que pueda auxiliar a la institución está obligada a ello (auxiliar), en forma preferente y urgente al Ombudsman para que realice su función de investigación.

#### Facultad Sancionadora.

Al no haber cumplimiento al principio anterior el Ombudsman se encuentra facultado para denunciar y ejercitar las acciones administrativas por responsabilidad (en algunos casos) y penales de acuerdo al incumplimiento.

#### Accesibilidad al Ombudsman.

El acceso a la institución se hace a través de dos formas: el directo donde el afectado presenta su queja directamente en la institución y el indirecto el que consiste en que la queja se presentada ante un intermediario, quien será el que haga saber al Ombudsman (esta forma de acceso se da en Francia e Ingla--



terra).

#### Procedimiento Informal.

El procedimiento es ágil no está sujeto a trámites rígidos, pero no debe entenderse que no ésta sujeto a la ley por el contrario se adhiere a ella.

El procedimiento en la institución consta de cuatro pasos: Primero, la recepción de las quejas en forma escrita (sin formalidad alguna solo debe ser firmada) y oral (que posteriormente será ratificada).

Segundo, recae un acuerdo de admisión o no admisión, se refiere a que la queja no sea anónima, no tenga fundamento o no sea competente la institución.

Tercero, el análisis, la iniciación de la investigación y el contacto con la autoridad respectiva; y Cuarto, la resolución.

Como vemos no tiene un procedimiento rígido como en las diligencias jurídicas tradicionales, de ahí su efectividad.

#### Resoluciones.

Terminada la investigación se emiten resolución en la mayoría de los Ombudsmen, se les denomina "recomendación", su característica primordial es no ser vinculatoria, es decir no es obligatoria para la autoridad a la que se destina, por la cual esta resolución no puede modificar o revocar su actuación.

Si bien es cierto que no tiene potestad coercitiva directa, si tiene la posibilidad de imponer las recomendaciones de forma indirecta, cuando la autoridad no las acepta, tiene la facultad de denunciar penalmente o ante el superior jerárquico al funcionario que se niega a aceptar la resolución del Ombudsman.

## Informes.

El Ombudsman rinde informe de actividades ante el Parlamento, los cuales son generales, deben hacerse públicos a través de los medios de comunicación masiva, se busca con ello que la opinión pública tenga conocimiento de aquellas autoridades que violan los derechos humanos de los gobernados, y que no aceptan las recomendaciones de la institución.

### 3. LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

#### 3.1. Creación.

Como habíamos mencionado, el 2 de diciembre de 1988, se crea la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría - de Gobernación, que es el primer gesto del gobierno federal por atender la situación de los derechos humanos en México.

Esta dirección comenzó a recibir las quejas de violaciones de derechos fundamentales cometidas tanto en el sexenio actual como en los anteriores. Pero la situación del país en lo concerniente a la conculcación a estos derechos tomaba tintes preocupantes, si bien era verdad que México internacionalmente no era considerado como uno de de los países que violaban los derechos humanos, por la labor realizada por el gobierno de dar la imagen de promotor de los derechos fundamentales y la preocupación en asegurar el respeto de las garantías individuales.

Sin embargo la situación era distinta en el país, la sociedad era objeto de constantes abusos (como homicidios, tortura, maltratos realizados en las investigaciones en el combate al nar<sup>c</sup>otráfico, desaparecidos, violencia electoral, violencia por la disputa de tierras, entre otras), los cuales fueron considerados

en su momento como prácticas institucionalizadas en el país, al quedar impunes estas conductas.

En el mes de mayo de 1990, se comete el homicidio de la defensora de los derechos humanos en Sinaloa, la Licenciada Norma Corona, lo evidente del delito y la impunidad que se veía con respecto a los responsables, el sinnúmero de abusos de poder (como indicamos), se cometían tiempo atrás y los informes de Amnistía Internacional, América Watch y el Minnesota Lawyers Human Rights Commite sobre la situación imperante de los derechos fundamentales en México.

Todos estos factores hicieron que el Ejecutivo Federal creará (con premura) la Comisión Nacional de Derechos Humanos (C.N.D.H.) como respuesta por la grave situación en la que se encontraban los derechos humanos en el país.

### 3.1.1. Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El día 6 de junio de 1990, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el cual se crea la C.N.D.H..

En ese mismo día, en el Patio del Palacio Nacional, se instala la Comisión y se nombra como Presidente de la misma al Doctor Jorge Carpizo McGregor, exrector de la U.N.A.M. y ministro de la Suprema Corte de Justicia con licencia, con la presencia de al tos funcionarios del gobierno mexicano (el gabinete en pleno, senadores, diputados, miembros del cuerpo diplomático, gobernadores, procuradores de justicia de todos los Estados y el Procurador General de la República) e intelectuales.

El Presidente de la República, afirmó en esta ceremonia que

"...Proteger los derechos humanos no es una concesión a la sociedad es la primera obligación que tiene el gobierno mexicano"; re firiéndose a la Comisión dijo que "era un nuevo instrumento de la sociedad y del gobierno para que impere, siempre y en todo el territorio nacional el Estado de Derecho... La defensa de los de rechos humanos es entrar a la modernización para la libertad". Advirtió que "las cosas en México ya no serán como antes, enfren taremos las nuevas amenazas a los derechos humanos provengan de donde provengan". Y que "...la línea política del gobierno de la República es defender los derechos humanos y sancionar a quien los lastime es acabar tajantemente con toda forma de impunidad, México, el gobierno, no convalida ninguna violación a las libertades que consagra la Constitución".<sup>27</sup>

A lo largo de las palabras dichas por Carlos Salinas de Gor tari, encontramos el reconocimiento del gobierno de que existen violaciones a los derechos humanos en el país (es un gran avance puesto que tiempo atrás se negaba sistemáticamente este hecho) y la "voluntad política" del gobierno por defender y salvaguardar los mencionados derechos.

En el mismo sentido se pronunció el Secretario de Goberna--  
ción, Fernando Gutiérrez Barrios al decir que "Nada corrompe más las relaciones entre gobernantes y gobernados, como una adminis--  
tración tardía y parcial de la justicia. La razón de Estado se debilita con la impunidad y se fortalece con el derecho. Por -

---

27. Miguel Angel, Rivera, Instaló una Comisión Nacional en materia de Derechos Humanos, La Jornada, 7 de junio de 1990, pp. 1 y 8.

ello, el Presidente de la República ha creado la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con el fin expreso de hacer prevalecer la justicia y la ley sobre la arbitrariedad y la violencia".<sup>28</sup>

El Decreto por el que se crea la C.N.D.H. como órgano des--concentrado de la Secretaría de Gobernación, expedido por el Presidente de la República en ejercicio de la facultad otorgada en el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en el artículo 17 y 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El Decreto de creación se conforma de 7 párrafos de Considerandos manifiesta (en términos generales) que el Estado democrático moderno es el que garantiza la seguridad a sus ciudadanos y extranjeros que estén en su territorio, respeta y hace respetar la ley; así como la obligación del Estado mexicano es preservar el orden, la paz y la estabilidad social, salvaguardando las garantías individuales. El Poder Ejecutivo Federal establecerá las políticas para la convivencia de la sociedad de acuerdo con el Estado de Derecho, asimismo las políticas encaminadas al cumplimiento de los derechos humanos requiere la atención y la respuesta del más alto nivel.

En los ocho artículos del texto de que consta el Decreto, -se establece que la C.N.D.H.: es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación; es responsable de vigilar que se cumpla la política nacional en materia de derechos humanos; así como formular los mecanismos para prevenir, atender y coordinar el salvaguardar de los derechos de los mexicanos y extranjeros en

---

28. Id.

el país.

Estará a cargo la Comisión de un Presidente nombrado por el Ejecutivo Federal, un Consejo formado por personalidades de prestigio en la materia, invitados por el Ejecutivo a través de el Presidente de la Comisión, un Visitador que dependerá y auxiliará al Presidente.

Como se ha podido observar el Decreto es general, por lo que se emitió su Reglamento de la C.N.D.H. (RICNDH), por el Consejo de la Comisión, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 10. de agosto de 1990, en este ordenamiento se establece con claridad la función de esta institución.

A partir del 6 de junio de 1990 se inician las funciones de la C.N.D.H., es fuertemente criticada al considerarla como: una medida cosmética del gobierno por resarcir su imagen; ponen en entredicho su función por ser un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, pero es innegable que la creación de la institución abre las puertas para que se discuta objetiva y responsablemente la situación de los derechos humanos en México.

En los primeros 16 meses de vida, realizó una intensa actividad y solucionó con eficacia importantes casos. No obstante su éxito, se ha limitado, porque no en todos los casos las recomendaciones han sido aceptadas, ni las autoridades han enviado los informes requeridos por la Comisión.

La C.N.D.H. a través de su Presidente fundador Jorge Carpizo, presenta el 16 de octubre de 1991, al Ejecutivo cuatro proyectos legislativos (referentes a la tortura, modificación al Código Penal para el Distrito Federal y al Tribunal para los Meno-

res Infractores del Distrito Federal). Durante el acto celebrado en la residencia Oficial de los Pinos, el Presidente Carlos Salinas de Gortari, aceptó realizar un análisis de las iniciativas consumo cuidado y enviarlas al Congreso de la Unión.

Pero también sometería en LV legislatura del Congreso, la iniciativa la ley para elevar a rango Constitucional la existencia de la C.N.D.H., se reafirma la iniciativa en el tercer Informe de Gobierno del Ejecutivo, el 10. de noviembre de 1991.

El 18 de noviembre de ese año, llega a la Cámara de Diputados la iniciativa de Decreto que adiciona el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Derechos Humanos, a lo largo de 21 cuartillas el Ejecutivo expresa (exposición de motivos) las razones por las cuales debe hacerse la reforma al artículo mencionado, los términos en los cuales se fija su existencia, su competencia, y la formación de organismos parecidos en los Estados de la Federación.

Pasa la iniciativa al análisis y estudio de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos, el 9 de diciembre de 1991, se emite el dictamen en estas Comisiones de la Cámara de Diputados y concluye que "el estatuir al más alto nivel normativo, la existencia y permanencia de una institución (C.N.D.H.) de tan elevados fines que impulse la vida democrática y se responsabilice de la preservación, respeto y defensa de los derechos humanos, resulta ser un paso trascendental hacia estadios de impartición de justicia y convivencia social".<sup>29</sup>

---

29. Cámara de Diputados LV legislatura, Crónica de Reforma al artículo 102 de la Constitución en materia de Derechos Humanos, Edit. Comisión de Régimen Interno y Condertación Política, México 1992. p. 29.

El 13 de diciembre de 1991, se inició el debate del dictamen sobre el Proyecto de Decreto que adiciona al artículo 102 de la Constitución, con cambios mínimos al texto original, - se aprobó el dictamen por 299 votos a favor, 55 con reserva y 3 en contra.

Se remite a la Cámara de Senadores, a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos para su estudio y análisis; el 28 de diciembre del mismo año, emite su dictamen donde considera lo conveniente que sería a nivel nacional el establecer en la Constitución un mecanismo nuevo en la protección de los derechos humanos y del ciudadano, y propone a los Senadores el Proyecto de Decreto. En sesión del 29 de diciembre se inicia el debate para la aprobación del dictamen, el cual es aprobado por unanimidad en lo general y en lo particular y se señala que pasa a la aprobación de las legislaturas de los Estados (en donde también se aprueba).

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

Así el 28 de enero de 1992, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que reforma el artículo 102 de la Constitución, el cual establece:

#### "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 conocerá de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa proveniente 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".

Al aprobarse por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, la iniciativa presidencial para elevar a rango Constitucional a la C.N.D.H., se dio un paso significativo para asegurar y garantizar la labor que ha venido realizando desde su creación.

La C.N.D.H. tiene una tarea difícil, su existencia genera malestar a quienes se quisieran aprovechar del cargo público que desempeñan para actuar con impunidad; por ello es necesario que su actividad tenga el apoyo de la sociedad y el respeto de las autoridades.

### 3.2. Características.

Entre los puntos que distinguen a esta institución encontramos los siguientes:

- . Es un órgano de la sociedad y defensor de ella.
- . Su acceso es directo, no se requiere ser representado (por abogado o procurador).
- . Las actuaciones que se haga en la institución son gratuitas.
- . El procedimiento es breve y sencillo.
- . Se tiene la facultad de solicitar a la autoridad correspondiente la documentación necesaria para la investigación de una queja.
- . Rinde informes anuales y especiales (públicos).
- . La elección del Presidente es por el Ejecutivo y ratificado por el senado.
- . La integración de un Consejo con diez personas que gocen de reconocimiento y prestigio en la sociedad; este Consejo establecerá los lineamientos dentro de los cuales se desenvolverá la Comisión Nacional.
- . Emiten recomendaciones, no vinculativas.
- . Representa al Gobierno Federal ante organismos internacionales sean gubernativos o no.
- . Este organismo tiene por objeto la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos.

Otra de sus características de la C.N.D.H., es su Naturaleza Jurídica, la cual encontramos en el artículo 2o. de la Ley reglamentaria del apartado B del artículo 102 de la Constitución, al considerarla como un organismo descentralizado con personalidad y patrimonio propio.

Como sabemos la descentralización que conforme a la ley establece junto a la Administración centralizada, a través de los

organismos que marca el artículo 10., párrafo tercero, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para la realización de actividades específicas de interés público con una estructura, funciones, recursos y personalidad propia.

Si bien es cierto que la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (LCNDH), en el numeral mencionado la designa como un organismo descentralizado, no se le aplicará la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP), sino que se regulará por sus propias determinaciones y por la ley que la creó (artículo 30., párrafo segundo, de la LFEP y el artículo 40. del RICNDH).

Como podemos deducir la Comisión Nacional es un organismo que por Ley es descentralizado, con personalidad y patrimonio propio, pero no la podemos incluir en la lista de las demás entidades paraestatales, puesto que no se encuadra como una de ellas, es un organismo "sui generis".

### 3.3. Funciones.

Entre las funciones que le son atribuidas a la C.N.D.H., son las consignadas en el artículo 60. de la LCNDH, las cuales encontramos:

- . Recibir quejas por (presuntas) violaciones a los derechos humanos.
- . Investigar sea a petición de parte o de oficio violaciones a derechos humanos. En los casos de actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal.

Cuando un particular o agente social<sup>30</sup> comete ilícitos con la to

---

30. Agente social es todo aquel particular que comete ilícitos con la anuencia o protección de algún servidor público, por ejemplo los caciques, dirigentes de sindicatos entre otros.

- lerancia de algún servidor público o autoridad, exista negativa de ejercer las atribuciones que legalmente tiene el servidor público o autoridad.
- . Formular recomendaciones autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.
  - . Conocer y decidir en última instancia las inconformidades respecto a las recomendaciones.
  - . Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos estatales de derechos humanos.
  - . Procurar las conciliaciones entre los quejosos y las autoridades responsables.
  - . Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país.
  - . Proponer a las diversas autoridades del país los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas.
  - . Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional.
  - . Expedir el Reglamento Interno.
  - . Elaborar y ejecutar programas preventivos en la materia.
  - . Supervisar el respeto de los derechos fundamentales en el sistema penitenciario y de readaptación social en el país.
  - . Proponer programas y acciones para que se cumplan en el país los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos por las autoridades competentes.
  - . Y proponer al Ejecutivo la suscripción de convenios internacionales en la materia.

### 3.3.1. Procedimiento ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El procedimiento en la C.N.D.H. (se encuentra regulado en los artículos 25 al 42 de la LCNDH y en los artículos 18 al 128 del RICNDH) se inicia con la queja presentada ante la institución, la cual debe ser por escrito firmada o con la huella digital del interesado. En casos urgentes se admitirán quejas no escritas que se formulen por cualquier medio electrónico (incluso por teléfono) levantándose acta circunstanciada de la misma.

Al igual que cuando los comparecientes no puedan escribir o sean menores de edad quienes serán auxiliados por la misma Comisión. No se admiten quejas o denuncias anónimas (se considerarán así las quejas sin firma o sin huella digital o sin datos de identificación).

Cualquier persona que tenga conocimiento de presuntas violaciones de derechos humanos, sean o no perjudicados, podrán presentar la queja o denuncia ante el organismo (incluyendo menores de edad u organismos no gubernamentales legalmente constituidos).

Una vez que la queja o la denuncia fue recibida, se registrará, se le asignará número de expediente y se expedirá un acuse recibo de la queja al quejoso y se turnará para que sea calificada (solo se recibirán quejas o denuncias dentro del plazo de un año a partir de cometida la presunta violación de derechos humanos).

El acuerdo de calificación puede recaer en cuatro sentidos:  
Primero: presunta violación a derechos humanos.  
Segundo: incompetencia de la C.N.D.H. para conocer de la queja.

Tercero: incompetencia de la C.N.D.H. con la necesidad de dar orientación jurídica, y

Cuarto: calificación pendiente por falta de requisitos legales o reglamentarios o cuando ésta sea confusa.

En el primer caso se envía al quejoso un acuerdo de admisión de la instancia donde se le informa el resultado de la calificación, a parte del contenido del acuerdo se debe comunicar al quejoso que al presentar la queja o la denuncia, las resoluciones o recomendaciones que emita la Comisión no afectan en primer lugar el ejercicio de otros derechos o medios de defensa y no suspenderá ni interrumpirá los plazos preclusivos de prescripción o caducidad.

En el segundo caso se hace llegar al quejoso el acuerdo que le explica claramente la causa por la cual es incompetente. En el tercer supuesto se remite al quejoso el acuerdo explicándole por que es incompetente, así como la orientación para la solución del caso. En el cuarto caso deberá integrar el expediente debidamente (ya sea solicitando aclaraciones al quejoso o información necesaria a la autoridad respectiva).

Una vez admitida la instancia, se pondrá en conocimiento de las autoridades señaladas como responsables (en casos urgentes a través de cualquier medio electrónico) en la misma comunicación se solicita a la autoridad se rinda un informe sobre los actos, omisiones o resoluciones que se le atribuye en la queja; el informe se presentará dentro de un plazo de quince días naturales (en casos urgentes se reducirá el plazo).

A partir de esta comunicación se inicia la fase de investi-

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

gación de la queja, por lo tanto los funcionarios que sean designados para tal efecto, podrán presentarse a cualquier oficina administrativa o centro de reclusión para comprobar los datos necesarios, hacer entrevistas personales (a autoridades o testigos) o estudiar los expedientes o documentos necesarios.

Las autoridades deberán dar facilidades para desarrollar la investigación y permitir el acceso a la documentación, obligación contenida en la Ley (artículo 27, fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal). En el caso de que la autoridad o servidor público no colabore con la Comisión Nacional se podrá presentar una protesta ante su superior jerárquico en su contra independientemente de las responsabilidades administrativas a que haya lugar.

Si la autoridad o servidor público no rinde el informe o no envía la documentación solicitada que le fuera requerida por dos ocasiones diferentes, se turnará el caso a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para que se inicie el procedimiento administrativo correspondiente y se impongan las sanciones que sean aplicables.

En estos casos la C.N.D.H. solicitará al superior jerárquico del funcionario en cuestión que se le imponga una amonestación pública con copia para su expediente.

Para que el expediente esté bien documentado se podrá solicitar la rendición y desahogo de todas aquellas pruebas que resulten necesarias.

Un expediente que haya sido abierto se considerará concluido:





### 3.3.2. Recomendación.

Como hemos podido observar una de las formas para dar por concluido un expediente, es porque se emita una recomendación (su regulación se encuentra contenido en los artículos 44 al 49 de la LCNDH y del artículo 129 al 140 del RICNDH).

Una vez terminada la investigación y con los suficientes elementos de convicción se inicia su elaboración (recomendación).

Una vez concluido el proyecto de recomendación, será revisado si se encuentra fallas se harán las observaciones o consideraciones pertinentes y una vez incluidas en el texto del proyecto se pondrá a consideración del Presidente de la Comisión, para que la suscriba.

Hecho lo anterior se notificará inmediatamente a la autoridad o servidor que vaya dirigida, con el fin de que tome las medidas necesarias para su cumplimiento (no procede ningún recurso en contra de ella).

Se darán a conocer a la opinión pública varios días después de su notificación a través de la Gaceta de la C.N.D.H..

Esta recomendación será notificada al quejoso dentro de los seis días siguientes a que fue firmada por el Presidente de la Comisión Nacional.

La autoridad o servidor público cuenta con quince días para aceptarla o no. En el primer caso dispone de quince días (a partir del término que tenía para aceptarla) para cumplir totalmente con el compromiso que asumió.

En el segundo caso se hará del conocimiento de la opinión pública.

Una vez emitida la recomendación por la C.N.D.H. solo tiene la facultad de dar seguimiento y verificar que se cumpla en forma cabal.

El principal problema de la C.N.D.H. a tres años de su formación es el cumplimiento de las recomendaciones, al inici<sup>o</sup> de sus funciones las resoluciones (recomendaciones) emitidas por es tá no eran aceptadas por parte de la autoridad al desconocer a la institución y sus alcances, conforme fue creciendo el prestigio y la credibilidad de la Comisión Nacional, las autoridades - aceptan las recomendaciones pero solo cumplen parcialmente.

Se han emitido 529 recomendaciones de las cuales:

- 221 cumplidas totalmente;
- 297 cumplidas parcialmente;
- 9 no aceptadas;
- 6 con tiempo para presentar pruebas de cumplimiento;
- 2 con cumplimiento insatisfactorio;
- 18 en tiempo de contestar;
- 3 aceptadas sin pruebas de cumplimiento.<sup>31</sup>

Como podemos constatar con las cifras arriba descritas, no son cumplidas plenamente las recomendaciones de la C.N.D.H., ante tal situación inicia el 16 de julio de 1992, la Campaña Nacional para el cumplimiento de las Recomendaciones. Dicha campaña consta de enviar recordatorios a las autoridades que no cumplieron totalmente o por reuniones de trabajo para analizar y discutir la forma de cumplir con ellas.

---

31. cfr. Informe Anual de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, La Jornada, 7 de junio de 1993, p. 43.

Pero estas acciones emprendidas por la institución son insatisfactorias, porque la gran mayoría de las autoridades a las que se les considera responsable de violación a derechos humanos, no le prestan la importancia que se requiere y en el mejor de los casos comienzan a realizar actividades, para que no se vaya a decir que no aceptan las recomendaciones, pero se actúa con lentitud en su cumplimiento.

Consideramos que deben tomarse medidas más concretas, si bien es cierto que las recomendaciones no son obligatorias para la autoridad que le es remitida, por carecer de coercitividad directa, si podría ser facultada para tener una coercitividad indirecta, de esta forma a parte de la fuerza que obtiene a través de la opinión pública, podría ejercer más presión en la autoridad que no cumpliera o no aceptara la recomendaciones al correr el riesgo de ser denunciado ante su superior jerárquico o penalmente, a criterio de la Comisión Nacional.

### 3.3.3. Informes.

La C.N.D.H. a través de su Presidente enviará un informe anual (o cuando la naturaleza del caso lo requiera por la importancia o gravedad podrá presentar un informe especial) de sus actividades al Congreso de la Unión y al titular del Ejecutivo - Federal (que será difundido para el conocimiento de la sociedad).

En el informe se dará una descripción del número y características de las quejas y denuncias, los alcances de la conciliación, investigaciones realizadas, recomendaciones y los resultados obtenidos, así como las estadísticas necesarias y los programas emprendidos.

También se podrá dirigir a los tres niveles de gobierno las proposiciones para expedir o modificar leyes o reglamentos, como perfeccionar practicas administrativas para proteger los derechos humanos de los gobernados (artículo 52 al 54 de la LCNDH y los artículos 172 al 174 del RICNDH).

#### 3.4. Competencia.

La competencia de la C.N.D.H. está fijada en el artículo - 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Como es de nuestro conocimiento una de las funciones jurídicas de un artículo Constitucional es el de delimitar y regular el contenido de la ley secundaria.

Por lo general lo hace de dos formas: positivamente, indicando cual es el ámbito de competencia de la ley y negativamente estableciendo expresamente cual no es su competencia (incompetencia).

Delimitada la competencia de la Comisión Nacional por la Constitución, la ley reglamentaria se enmarcó y ajusto a ella.

Así tenemos que la competencia quedó de la siguiente forma:

- . La C.N.D.H. tiene competencia en todo el territorio nacional (artículo 3o. de la LCNDH).
- . Con respecto a la competencia por materia se estableció, primamente por el artículo 102 apartado B en su párrafo primero al decir que "...conocerá de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa proveniente de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos...".

La Ley reglamentaria de la Comisión Nacional en su artículo

3o., se desprende que la C.N.D.H. puede actuar como única instancia si las violaciones son imputadas a autoridades o servidores públicos con excepción del Poder Judicial de la Federación (por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal y cuando los particulares o agente social comete ilícitos con la tolerancia o anuencia de alguna autoridad o cuando la autoridad se niega a ejercer sus funciones legales establecidas), y actuará como segunda instancia respecto de las Comisiones Locales (por inconformidades presentadas por las recomendaciones, acuerdos u omisiones emitidas por estas) o de autoridades o servidores públicos locales, estatales, del Distrito Federal o municipales (en estos casos conocerán primeramente los organismos de protección de la entidad, pero si se considera importante el asunto y el organismo estatal puede tardar al emitir la recomendación, la Comisión Nacional podrá atraer el caso). En el caso sin conceder que en un mismo hecho concurren presuntos responsables federales y locales la competencia es en favor de la C.N.D.H..

Con respecto a la incompetencia el artículo 102 apartado B en su párrafo segundo dice: "Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales".

Por su parte la Ley secundaria establece que la Comisión Nacional, no podrá conocer:

- . Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales;
- . Resoluciones de carácter jurisdiccional;
- . Conflictos de carácter laboral y

. Sobre interpretaciones constitucionales y legales (artículo 70 de la LCNDH).

Sin embargo sí puede conocer de quejas contra actos u omisiones exclusivamente administrativos de autoridades judiciales del orden común, pero no federales por estar expresamente establecido en la Constitución (artículo 80. de la LCNDH).

Se excluye textualmente de la competencia de los organismos de derechos humanos (C.N.D.H.) en el artículo 102 apartado B, párrafo segundo de la Constitución, los asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales y con ello podemos deducir que no existe, como se ha expresado una plena protección y ejercicio de los derechos humanos.

Las razones que se atribuyen para que sean excluidos (se analizaran en el siguiente Capítulo), son muy variadas, lo cierto es que no es casual que entre los derechos constantemente violados y que han gozado de mayor impunidad sean los expresamente eliminados de la competencia de la C.N.D.H..

En el caso de la materia electoral y laboral, estos dos derechos no han podido ejercerse plenamente en México, a pesar de ser derechos humanos universalmente reconocidos.

En el ámbito electoral es especialmente delicado (de tratar para nuestro gobierno), ha habido avances en la legislación y en la formación de Tribunales para resolver los conflictos en la materia. Sin embargo sigue generando inconformidades, incredibilidad y violencia post-electoral.

La C.N.D.H. se desliga totalmente de la materia electoral (como de las demás), alegando que de intervenir perdería su ca--

rácter apolítico e imparcial, pero da pie a la permanente e impune conculcación de esos derechos que se excluyen de su competencia.

#### 4. SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS ENTRE EL OMBUDSMAN CLASICO Y LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

Los puntos comunes entre estas dos instituciones son:

- . Son órganos auxiliares en la defensa de los derechos humanos.
- . Son instituciones creadas por Ley.
- . Sus servicios son gratuitos.
- . Su acceso es directo sin representación de ninguna especie.
- . Procedimientos ágiles y sencillos.
- . Investigan quejas que les presenten los gobernados.
- . Tienen la facultad de solicitar a la autoridad los documentos necesarios para la investigación.
- . Las autoridades tienen la obligación legal de auxiliar a las instituciones, de no cumplir se hacen merecedores de diversas sanciones.
- . Sus recomendaciones no son vinculatorias.
- . Rinden informes de actividades.

Como vemos son varios y fundamentales los puntos de contacto entre estas dos instituciones. Pero existen otros aspectos en los que son distantes como es el caso:

En el Ombudsman Clásico:

- . La designación del titular la realiza el Parlamento, requiere la mayoría calificada o la unanimidad.
- . Es una institución que se encuentra fuera de la Administración

Pública.

- . Es independiente de los tres Poderes del Estado.
- . El Parlamento es el que establece sus lineamientos fundamentales.
- . Las recomendaciones cuentan con una coercitividad indirecta, la cual hace que se cumplan estas resoluciones.
- . Los informes los rinde ante estas resoluciones.

Por su parte la C.N.D.H.:

- . La designación del titular y los principales funcionarios de la institución lo hace el Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado o por la Comisión Permanente.
- . Es una institución descentralizada de la Administración Pública, con personalidad y patrimonio propio.
- . Tiene el apoyo del Poder Ejecutivo.
- . Representar al Gobierno Federal ante organismos internacionales gubernamentales o no.
- . Sus recomendaciones carecen de coercitividad indirecta, solo tienen la fuerza de la opinión pública.
- . Los informes los envía al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal.
- . Cuenta con un Consejo de diez personas que gozan de prestigio y reconocimiento en la sociedad en la materia y establece los lineamientos de la C.N.D.H..
- . Propone al Poder Ejecutivo que suscriba convenios o acuerdos internacionales en la materia.

Las diferencias arriba enumeradas alejan a la Comisión Nacional del Ombudsman Clásico, por ende la C.N.D.H. no es, en su



totalidad, un Ombudsman.

Un punto importante para considerar que hablamos de un Ombudsman, es que el titular sea nombrado por el Parlamento del cual es independiente y puede actuar con autonomía.

Contrario con lo que sucede con la Comisión Nacional (que por muchos ha sido nombrado como el Ombudsman mexicano) que depende del apoyo del Ejecutivo, creado con ello una situación especial; el Ombudsman se crea para vigilar al Poder Ejecutivo, en nuestro caso el Ejecutivo se autovigila (es juez y parte) desvirtuando así al Ombudsman.

No hay que olvidar que en junio de 1990, cuando se crea la C.N.D.H. por Decreto Presidencial, en México no se contaba con una experiencia ni jurídica, ni política, ni social, con respecto del funcionamiento de un organismo con bases en el Ombudsman, fuera defensor de los derechos humanos.

Si bien existían varios antecedentes de órganos defensores de derechos humanos en algunas entidades federativas (vid. supra pp. 48 y ss.), tenían atribuciones limitadas, se tenía que dar el primer paso para crear una institución a nivel Federal (por la situación imperante en el país).

Esta fue la C.N.D.H.; a tres años de su nacimiento ha obtenido de la sociedad el apoyo y la confianza necesaria para realizar su labor, prueba de ello es el creciente número de quejas recibidas y las recomendaciones emitidas.

Por supuesto que en este periodo la violación de los derechos humanos no ha sido erradicado, pero si se ha avanzado en esta tarea, ahora la C.N.D.H. se encuentra consagrada en nuestra

Ley Fundamental, dándole con ello la permanencia necesaria para garantizar su eficacia y los resultados al mediano y largo plazo.

Sin embargo la Comisión Nacional considerada como protectora y defensora de los derechos humanos, se desliga de parte de ellos por estar fuera de su competencia de acuerdo al precepto legal, sin tomar en cuenta los tratados internacionales suscritos y ratificados por México que son Ley Suprema de la Unión.

C A P I T U L O   I I I  
INCLUSION DE LA MATERIA ELECTORAL COMO COMPETENCIA DE LA  
COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

1. ¿LOS DERECHOS POLITICOS SON O NO PARTE DE LOS DERECHOS HUMANOS?

La contestación a esta interrogante, es afirmativa; los derechos políticos, sí son parte de los derechos humanos, el porqué de esta respuesta, se origina en la misma historia de la humanidad (los hombres que integran una comunidad sienten la necesidad natural de participar en la vida política de aquélla).

Ahora bien para fundar nuestro dicho, es necesario referirnos a las tres generaciones de los derechos humanos, ésta división se toma en razón de la progresiva cobertura que tuvieron en su evolución.

Así tenemos que la primera generación (se encuadra desde la Carta Magna de Juan Sin Tierra hasta antes de la Revolución Industrial), son los más antiguos y por ende los primeros en ser reconocidos por una norma positiva; y le corresponden a cualquier gobernado frente al Estado o autoridad.

Se integran por los siguientes derechos:

- . Los derechos y libertades fundamentales, por ejemplo: el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad jurídica, y a la igualdad.
- . Los derechos civiles, entre los que podemos mencionar el derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, el ser oído y tratado con justicia por un tribunal, entre otros.
- . Los derechos políticos, por ejemplo: el derecho a participar

en el gobierno de su país, el de ocupar u puesto público, el de votar y ser elegido en elecciones periódicas y auténticas, el de que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder.

La segunda generación (surge con la Revolución Industrial y después de la Segunda Guerra Mundial), son los derechos con contenido social que procuran mejores condiciones de vida (las llamadas legítimas aspiraciones de la sociedad), que se transforman en que el Estado satisfaga las necesidades del individuo en comunidad. La satisfacción esta condicionada a las posibilidades que tenga el Estado de poder hacerlo.

La segunda generación se integra por:

- . Los derechos sociales como el derecho a la salud, el que la maternidad e infancia tengan cuidados y asistencias especiales, entre otros.
- . Los derechos culturales, por ejemplo: el derecho a la educación en todas las modalidades.

La tercera y última generación, surge en nuestro tiempo por la necesidad que se tiene de cooperación entre las naciones. Estos derechos pueden ser reclamados ante el Estado o ante otros Estados.

Los derechos de los pueblos o de la solidaridad se integran por tres tipos de bienes:

- . La paz, donde se agrupan los derechos a la autodeterminación, la independencia económica y política, el de la identidad nacional y cultural, el de la cooperación internacional y regional.

- . El desarrollo, donde se agrupan los derechos a obtener la solución de los problemas alimenticios y demográficos, los avances de las ciencias y la tecnología.
- . El medio ambiente, donde se agrupan los derechos al patrimonio común de la humanidad, el de un medio de calidad en donde se logre una vida digna.

Después de esta breve referencia a las tres generaciones de los derechos humanos, podemos observar que los derechos políticos forman parte de la primera generación. Ya en la Declaración de Derechos de Virginia de 1776 en sus secciones 5 y 6, se refieren a que los puestos vacantes de los poderes legislativos y ejecutivos deben ser cubiertos por medio de elecciones frecuentes, libres, ciertas y regulares y que toda aquella persona que compruebe su interés (permanente) por la comunidad tiene derecho al sufragio.<sup>32</sup>

También se hace referencia el artículo 6o. de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, al decirnos que todos los ciudadanos pueden aspirar a puestos y empleos públicos, con el sólo límite de capacidad.<sup>33</sup>

Del mismo modo en 1948 surge la primera codificación sobre los derechos humanos a nivel general, es la Declaración Universal de Derechos Humanos de la O.N.U. (la cual considera a los derechos políticos como derechos humanos), en su artículo 21 se refiere a que todo individuo tiene el derecho a participar en

---

32. vid. Capítulo I, p. 17.

33. Ibid. p. 22.

el gobierno de su país, así como el de desempeñar funciones públicas y que la voluntad del pueblo se expresará por medio de elecciones auténticas, en el artículo 19 se refiere a la libertad de expresión, en el artículo 20 a la libertad de asociación.<sup>34</sup>

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en 1966, bajo el auspicio de la O.N.U., en sus siguientes artículos también nos hace referencia a los derechos políticos como derechos humanos:

"ARTICULO 19. 1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

2. Toda persona tiene derechos a la libertad de expresión, este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística o por cualquier otro procedimiento de su elección...

ARTICULO 22. 1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso, el derecho de fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.

ARTICULO 25. Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el art. 2o., y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto

---

34. Ibid. p. 31.

que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país".<sup>35</sup>

En el esquema regional, en 1948 en el marco de la O.E.A., se realiza la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que al igual que los anteriores ordenamientos, también reconoce a los derechos políticos como derechos humanos, en los numerales siguientes:

"ARTICULO 20. Toda persona, legalmente capacitada tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.

ARTICULO 23. Toda persona tienen el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden.

ARTICULO 32. Toda persona tiene el deber de votar en las elecciones populares del país de que sea nacional, cuando esté legalmente capacitado para ello.

ARTICULO 38. Toda persona tiene el deber de no intervenir en las actividades políticas que de conformidad con la ley, sean privadas de los ciudadanos del Estado en que sea extranjero".<sup>36</sup>

---

35. Cit. por Félix, Laviña, Sistemas Internacionales de - Protección de los Derechos Humanos, Edit. Depalma, Buenos Aires, Argentina 1987. p.179.

36. Ibid. pp.223 y ss.

En 1969, se suscribe en San José de Costa Rica, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que en los artículos relacionados con el tema nos dice:

"ARTICULO 13. Libertad de pensamiento y de expresión.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

ARTICULO 16. Libertad de asociación.

1. Todas las personas tienen derecho de asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra índole.

ARTICULO 23. Derechos Políticos.

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades;

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La Ley reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción,



capacidad civil mental, o condena, por juez competente, en proceso penal".<sup>37</sup>

Como podemos deducir, de acuerdo con el articulado arriba transcrito, los derechos políticos son parte de los derechos humanos, los cuales han sido reconocidos y protegidos por la O.N.U. a nivel universal y en el aspecto regional por la O.E.A..

La necesidad de reconocer y proteger estos derechos surge de la violación constante de los mismos (como ha ocurrido con los demás que conforman los derechos humanos).

#### 1.1. La situación de los Derechos Políticos en México.

Una de las situaciones que más conflictos provoca: es la sospecha de que los procesos electorales pueden ser objeto de fraude y el no dejar que se ejerza libremente el voto, entre otros; nuestro país, no ha sido la excepción de que surjan disputas ocasionadas por las mencionadas circunstancias.

Desde 1929, cuando el sistema de partido único se estableció, trajo consigo estabilidad y confianza social al país, sin embargo el ser el único partido en la vida política nacional, le dio la facultad de tener el control del sistema político y la supremacía en todo proceso electoral de una forma total.

En los años 80s., la economía nacional sufre importantes tropiezos que afectan al sistema político, la crisis fue tal que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) pierde el dominio de una parte importante de su base, la cual se separa y forma tiempo después un nuevo partido (Partido de la Revolución Democrática, PRD).

El partido en el poder, también pierde el control de las

---

37. *Ibid.* pp. 232 y ss.

elecciones y recurre a los fraudes electorales para lograr el triunfo como fue el caso de Chihuahua en 1985 y 1986, Durango en 1986. En 1988, se celebran elecciones presidenciales, el "desa--seo" electoral en este proceso, llegó a niveles alarmantes (en años subsecuentes como veremos no desapareció, sino que se manifestó con mayor fuerza), los miembros de la oposición reclaman, que de no haber sido por el fraude electoral realizado por el PRI, su candidato sería Presidente de la República.

Esta situación generó una apertura política, los partidos de oposición, disputan triunfos electorales en Estados y municipios donde consideran que el triunfo de los candidatos del PRI no fueron legítimos.

Por lo cual, se han originado un incremento en los conflictos políticos en nuestro país, principalmente post-electorales, circunstancias que no habían sucedido en cerca de veinte años.

La violación a derechos humanos (de carácter político) no se detiene en 1988, en 1990 surgen irregularidades en las elecciones de Uruapan, Michoacán (padrones recortados, urnas pre-lle~~n~~adas, personas votando sin credencial, credencial expedidas a personas inexistentes, etcétera), de igual forma aconteció en el municipio de Chimalhuacan, Estado de México, donde se pidió la anulación de las elecciones.

En 1992 nuevamente en Michoacán, se realiza la movilización de los militantes de oposición para que les sean válidos sus triunfos, como sucedió en San Luis Potosí y Guanajuato. En el presente año en Baja California Sur, Nayarit y el Estado de Méxi~~co~~.

La permanencia de graves irregularidades que son cometidas por las instancias gubernamentales encargadas de organizar las elecciones y contabilizar los sufragios como las no gubernamentales, han generado los fenómenos políticos, no deseados en cualquier país como lo son: el abstencionismo que cada vez es más elevado y la desconfianza de la ciudadanía sobre la limpieza y transparencia de las jornadas electorales.

Se han cometido todo tipo de atropellos para lograr imponer, por encima de la voluntad de la ciudadanía a los candidatos del partido oficial.

Pero se ha pagado un elevado costo por ello, puesto que en ciertos casos (Guanajuato y San Luis Potosí) se tuvo que dar marcha atrás en los triunfos por la resistencia popular, trayendo consigo el desprestigio de los gobiernos tanto estatales como el del Federal que ha llegado más allá de nuestras fronteras.

Los resultados oficiales producto del "fraude" no son aceptados y con ello se inicia la etapa de movilizaciones y presiones con el fin de cambiar los resultados; el propósito y los métodos (no en todos los casos) tienen razón de ser, pero otra problemática surge cuando se llega a las llamadas "segundas vueltas" que no terminan en una nueva jornada electoral (que restituyeran a los ciudadanos el derecho a decidir), sino con la solución política, que brinda el Ejecutivo Federal a los problemas post-electorales.

Con esto observamos que realmente en nuestro país, no se respetan los derechos políticos, puesto que primero son conculcados en los procesos electorales, una vez terminados éstos, el

propio Ejecutivo Federal, en vez de dar canalización a los problemas electorales y post-electorales por la vía legal correspondiente, plantea la solución a estos conflictos, sin que para ello sean consultados los ciudadanos, a los cuales se les ha coartado parte de sus derechos humanos.

No hay que soslayar que en nuestra Constitución Federal vigente encontramos a los derechos políticos correlacionados con las garantías individuales, es el caso de los artículos 6o., 8o., y 9o. (referentes a la libertad de expresión, el derecho de petición y, el de asociación y reunión, respectivamente), pero existen algunos de ellos fuera de las garantías y están considerados en la propia Ley Fundamental en el Capítulo IV "De los Ciudadanos Mexicanos", principalmente en los artículos 35 y 36 que los consagran de la siguiente forma:

"ARTICULO 35. Son prerrogativas del ciudadano:

I. Votar en las elecciones populares;

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión teniendo las cualidades que establezca la ley;

III. Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país;

V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición".

"ARTICULO 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

III. Votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda".

Asimismo el artículo 41 párrafo segundo, se refiere al fin y los derechos de los partidos políticos, establece la crea-

ción de los organismos encargados para la organización de elecciones y el órgano jurisdiccional (y los medios de impugnación), también reconoce la autoridad de los Colegios Electorales.

Precisamente los derechos políticos que están fuera de las garantías individuales son los más vulnerados, al no estar protegidos por la justicia federal, puesto que la Suprema Corte de Justicia de la Unión tiene incompetencia de origen al respecto.<sup>38</sup>

Esto ha causado que los partidos políticos (como el Partido Acción Nacional, PAN) envíe sus denuncias a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la O.E.A. sobre fraudes electorales, como fue el caso de los cometidos en Chihuahua en 1985 y 1986, como en Durango en 1986.

En esta ocasión la Comisión Interamericana después de tres años de estudio elaboró un informe sobre los casos, donde reconoce violaciones a los derechos político-electorales (a los artículos 23 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos) cometidos por México. Sin embargo la Secretaría de Relaciones Exteriores afirmó que la Comisión carece de competencia para emitir este tipo de informes y que con ello se violaba el principio de no intervención; de esta forma no acepta el informe, pero no niega los cargos (dándose así una negativa al cumplimiento de tratados internacionales suscritos y ratificados por México).

#### 1.2. La Incompetencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en Materia Electoral.

El 6 de junio de 1990, por Decreto Presidencial se crea la C.N.D.H., con base en el Ombudsman escandinavo, se pensó que di-

<sup>38</sup>. vid. Jurisprudencia: Apéndice 1975, 8a. parte, Pleno y Salas, Tesis 51. p. 97.

cha Comisión defendería y promovería la defensa de los derechos humanos de una manera integral (incluyendo los derechos políticos), sin embargo esto no fue así.

Si bien el Decreto de creación no se refiere en ninguno de sus artículos que la C.N.D.H. carece de competencia en materia electoral, en el Reglamento Interno en su artículo 4o., fracción III, si lo hace, por ende la propia Comisión Nacional limitó su competencia, dejando fuera parte importante de los derechos fundamentales.

A partir de la publicación del Decreto de creación, el Presidente fundador Jorge Carpizo declaró en numerosas ocasiones que la materia político-electoral no es parte de la competencia de la C.N.D.H., porque si interviene en ella toda la fuerza moral que tendría sería minada; considera también que los Ombudsmen en el mundo no interviene en la materia porque al ser un órgano apolítico y apartidista no puede entrar en el debate político y que existe para resolver conflictos de esta índole instancias especiales como el Tribunal Federal Electoral (TFE), los Tribunales Estatales Electorales y los Congresos Locales; así como que los derechos políticos no están reconocidos en el orden jurídico mexicano como derechos humanos.

Estos mismos argumentos son adoptados por el Ejecutivo en la exposición de motivos para la modificación del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Derechos Humanos, el decir: "En el aspecto electoral, estas instituciones (organismos protectores de derechos humanos) deben mantenerse al margen del debate político. De intervenir en

él, correrían el riesgo de verse involucrados en las controversias de esta índole que invariablemente están dotadas de un contenido y orientación propias de las corrientes y agrupaciones políticas actuales en la sociedad. Ello debilitaría su autoridad y podría afectar su necesaria imparcialidad".<sup>39</sup>

El mismo criterio es sostenido por los dictámenes de las Cámaras de Diputados y de Senadores al respecto.

Y con la incompetencia en materia electoral, es elevada a rango Constitucional la existencia de la C.N.D.H., sin proteger en su totalidad los derechos humanos que son su objetivo.

La Comisión Nacional no puede intervenir en asuntos donde existe conculcación a derechos político-electorales, este limite con la situación que prevalece en nuestro país tiene alcances trascendentales, puesto que al lado de la violación a la libertad, a la legalidad y a la integridad (entre otros) se encuentra la vulneración a estos derechos.

Los argumentos que se han expresado sobre las causas por las que la C.N.D.H. no conocen de la materia político-electoral son tres principalmente: primero, los derechos políticos no están reconocidos como derechos humanos en el orden jurídico mexicano; segundo, la institución del Ombudsman en el mundo no interviene en la materia por ser una institución apolítica y apartidista; y, tercero que existen instancias especiales para ello.

En el primer supuesto, es cierto que en nuestra Carta Magna los derechos políticos no están reconocidos textualmente como tales, pero a la vez resulta absurdo, puesto que no se tomó en

---

39. Cámara de Diputados LV legislatura, Op. cit., p. 17.

ta los tratados internacionales suscritos y ratificados por México y que de acuerdo con el artículo 133 de la Constitución son Ley Suprema de toda la Unión y las autoridades que están al frente de la C.N.D.H. y el Ejecutivo Federal lo ignoraron.

México ha suscrito y ratificados los siguientes tratados (donde se consideran a los derechos políticos) como es el caso de la Declaración Universal de Derechos Humanos de la O.N.U. que en su artículo 21 nos nombra estos derechos y en el artículo 30 referente al cumplimiento de la declaración y su interpretación.

El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos consagra en el artículo 25 inciso b) a los derechos políticos (transcrito líneas arriba) y el artículo 50 señala que "Las disposiciones del presente Pacto serán aplicables a todas las partes competentes de los Estados federales, sin limitación ni excepción alguna".<sup>40</sup>

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita por México, en su artículo 23 consagra los derechos políticos, y el artículo 10. señala "Obligación de respetar los derechos. 1. Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social...".<sup>41</sup>

---

40. Cit. por Félix, Laviña. Op. cit., pp. 186 y 187.

41. Ibid. p. 228.



Cabe indicar que se hicieron reservas a los tratados antes de ratificarlos, pero ninguna de ellas se refiere a los derechos políticos, sino a las limitaciones que en aquel momento tenían los miembros de las asociaciones religiosas. Por lo tanto los de rechos políticos si estan reconocidos como derechos humanos dentro de nuestro sistema jurídico y deben ser cumplidos por Méxi--co.

Inclusive en la LCNDH en su artículo 2o. "La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano".

En el RICNDH, en el artículo 1o. dice que su "...objeto - esencial es la protección, la observancia, la promoción, el estudio y la divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano y en los instrumentos jurídicos internacionales que México ha ratificado". Al igual que en el artículo 6o. "Para los efectos del desarrollo de las funciones de la Comisión Nacional, se entiende que los Derechos Humanos son los inheren--tes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano. En su aspecto positivo, son los que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales y ratificados por México".

En ambos ordenamientos se manifiesta que la C.N.D.H., tiene la responsabilidad de cumplir su objetivo en relación con los de rechos humanos, reconocidos y otorgados en nuestra orden jurídi-

co, esto incluye (como lo manifiesta textualmente) los tratados internacionales y con ello la obligación de incluir a los derechos político-electorales, dentro de su competencia, como lo prevé la ley.

La segunda se basa en que los Ombudsmen en el mundo no entra en su competencia la materia político-electoral, puesto que es una institución apolítica y apartidista.

Sin embargo esta afirmación es falsa, países como Nueva Zelanda, en donde su Ombudsman ha recibido quejas en esta materia como fué el caso en el que un ciudadano presentó su queja porque no se le tomó como válido su voto en dos elecciones debido a que no se había empadronado en el país y sus votos fueron especiales (fuera del país) y al enterarse que en las listas de electores no se encontraba su nombre, cuestión que le impedía ejercer su derechos de voto para la siguiente elección. La recomendación emitida fue que debería avisar al ciudadano cuyos votos especiales no se computaron por irregularidades y se pidió que el ciudadano fuera integrado a las listas electorales del siguiente periodo de elecciones.<sup>42</sup>

Asimismo el Ombudsman de la ciudad de Vancouver, tiene la facultad de investigar las presuntas violaciones en procesos electorales, una vez que se haya agotado las instancias previas.<sup>43</sup>

Cabe hacer notar que de todos los Ombudsmen en el mundo no todos conocen de la materia electoral, tal vez porque en esos países su situación electoral no es tan compleja como en el nues

42. cfr. Donald C., Rowat, Op. cit., p. 50.

43. cfr. Enrique, Armendaris, Participan en el encuentro de Ombudsmen de varias partes del mundo, La Jornada, 14 de noviembre 1992. pp. 1 y 20.

tro.

En México existe (como ya hemos manifestado) una absoluta desconfianza en los procesos electorales, por las constantes y evidentes violaciones a los derechos político-electorales de la población, de ahí la necesidad que una institución como la C.N.D.H. con base en el Ombudsman, realmente proteja los derechos humanos de una forma integral, no parcial.

También se expresa que el Ombudsman es una institución apolítica y apartidista, y que al conocer de esta materia podría perder su fuerza moral al caer en el debate político.

Hay que tomar en cuenta que el Ombudsman debe ser una institución independiente de cualquier Poder del Estado y partido político, para que realice adecuadamente su función, pero al incluir la materia político-electoral en su competencia no pierde esa autonomía, ni mucho menos su carácter apolítico ni su fuerza moral, al contrario la fortalece.

Precisamente las características de ser apolítico, apartidista da la confianza al ciudadano que sus recomendaciones no serán guiadas por su afinidad con algún partido.

En tercer lugar se establece que al existir instancias especiales para estos problemas, no debe intervenir la C.N.D.H., este razonamiento es ilógico, porque si se aplicará de forma general en todos los derechos humanos, la Comisión no tendría razón de existir, puesto que existen otras vías para dar solución a las violaciones de derechos humanos como es el Juicio de Amparo, o en su caso la Contraloría de la Federación.

Así la Comisión viene a ser un complemento al Juicio de Am-

paro, sería benéfico que interviniera en aquello que no puede ni siquiera estudiar la Suprema Corte de Justicia, para subsanar esta incompetencia de la Corte y proteger los derechos político-electorales.

Es necesario dar una breve revisión a la Constitución y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) para conocer cuáles son los organismos encargados de la materia electoral en nuestro sistema jurídico.

Así tenemos al Tribunal Federal Electoral (TFE) es el órgano jurisdiccional en materia electoral, que será el que conozca y dará solución a los recursos de apelación, revisión e inconformidad y las peticiones de nulidad, donde en las resoluciones que emite no procede juicio o recurso alguno (artículo 41, párrafo diez y once de la Constitución y el artículo 264 del Cofipe).

Los Colegios Electorales (CE): cada una de la Cámaras del Congreso de la Unión se integrará en un Colegio Electoral que calificará las elecciones de sus integrantes y emitirá resoluciones si hubiese duda al respecto (artículo 41, párrafo doce de la Constitución y artículo 60 del mismo ordenamiento).

Y el Instituto Federal Electoral (IFE), tiene la autoridad electoral y es el responsable de organizar elecciones; dentro de sus fines encontramos el de asegurar que los ciudadanos ejerzan sus derechos político-electorales y cumplan con sus obligaciones, así como vigilar que el sufragio sea auténtico y efectivo (artículo 41, párrafo siete al diez de la Constitución y los artículos 68 y 69 fracción I, incisos b) y f) del Cofipe).

De estos órganos nos referiremos especialmente al TFE por

ser el órgano jurisdiccional ante el cual se interpone los medios de impugnación (como el de apelación, revisión e inconformidad) y la nulidad de los procesos electorales.

Comenzamos:

La Nulidad.- será declarada cuando se acredite que se instalaron casillas en un lugar distinto del que correspondía, recibir votación en fecha distinta a la establecida, recibir voto de personas sin credencial, ejercer violencia física o presión a los miembros que integran la casilla, entre otros, afectando así de nulidad la votación emitida en una casilla y por ende los resultados del distrito (artículo 286 y 287 del Cofipe).

Los medios de impugnación se pueden interponer antes y durante los procesos electorales.

En el primer caso será dos años antes del proceso electoral (tanto para los ciudadanos como para los partidos políticos), para interponer los recursos de:

Aclaración.- por actos de las oficinas del IFE, en los casos que los ciudadanos no aparezcan en las listas de electores o sean excluidos en ellos indebidamente y haya pedido rectificación sin que emita resolución al respecto.

Revisión.- contra actos y resoluciones de los consejos, juntas y órganos distritales y locales del IFE (este recurso es interpuesto solo por los partidos políticos).

y la Apelación.- en contra de las resoluciones que se emitan para los recursos de revisión o actos y resoluciones de órganos del IFE (artículo 294 del Cofipe).

En el segundo caso los medios de impugnación son para garan

tizar la legalidad de actos, resoluciones y resultados electorales, los cuales son:

Revisión.- procede cuando se objetan los actos o resoluciones de órganos electorales.

La Apelación.- se tendrá que interponer en la etapa de preparación de la elección, es para impugnar resoluciones que recaen sobre el recurso de revisión o por actos o resoluciones del Consejo General del IFE.

Y el de Inconformidad.- para realizar la objeción de resultados en el cómputo distrital o entidades federativas, por nulidad de las votaciones declaradas en una o varias casillas o para solicitar la nulidad de las elecciones de diputados o senadores.

Estos medios de impugnación serán intentados por los partidos políticos y por los ciudadanos cuando sean excluidos o incluidos indebidamente en las listas de electores (artículo 295 del Cofipe).

Sólo se dan tres días en los dos primeros recursos, una vez que se tenga conocimiento de acto o resolución, y en el tercero, una vez que se concluya con el cómputo distrital o en la entidad federativa (artículo 302 y 303 Cofipe).

Se aceptan como pruebas (solamente) los documentales, públicas (como actas oficiales de escrutinio y cómputo, documentos -- originales expedidos por el IFE o sus funcionarios, documentos emitidos por las autoridades federales, estatales y municipales y los expedidos por notarios públicos) que hacen prueba plena; o bien privada (donde se incluyen todas las demás documentales que

aporten las partes) los cuales serán presunciones (artículos 327 y 328 Cofipe).

Podríamos considerar con la simple lectura de los artículos mencionados que la legislación "protege" los derechos político-electorales y que los procesos en esta materia son auténticos, pero esta es parcialmente cierto, puesto que realmente el ciudadano individualmente, solo puede acudir a interponer algún medio de impugnación antes o durante los procesos electorales - cuando sea incluido o excluido de las listas de electores, pero la ley no contempla el interponer alguno de estos recursos cuando en la jornada electoral no le es permitido votar o el IFE no le entregue su credencial para votar a tiempo (negándole de esta forma el derecho de votar). No hay que soslayar los delitos electorales (artículos 401 al 410 del Cofipe) se contemplan la mayoría de las irregularidades que se cometen en las jornadas electorales, pero esta medida no ha sido lo eficaz que se deseara, puesto que no ha erradicado la situación que prevalece en el país.

Por lo tanto la legislación de la materia en la práctica es incumplida de forma general; así el fraude sigue siendo la regla y no excepción en los procesos electorales, por lo tanto en contra de esta práctica, no tan sólo se requiere que se cumplan las disposiciones de la Constitución y del Cofipe, sino que se frene y se obligue a acatarlas, uno de los medios para lograrlo, es precisamente que la CNDH pudiera emitir recomendaciones al respecto, no para calificar a los procesos electorales ni impugnar las resoluciones definitivas emitidas por el órgano jurisdiccional, sino para dar a conocer a la opinión pública cual es la si-

tuación de sus derechos políticos y sí fueron vulnerados.

Al no poder intervenir la C.N.D.H. en materia electoral, trae consigo que la autoridad moral no sea creíble como se desea. En un país como el nuestro donde los derechos político-electorales se conocen poco y en cada jornada electoral existe una serie de irregularidades como los son: presiones para coartar la libertad de expresión, el empleo de fondos y otros recursos públicos para campañas de candidatos, eliminación de personas de los padrónes, empadronamiento de personas inexistentes, creación y cancelación de casillas, relleno de urnas, apertura anticipada y cambio de ubicación de casillas, la no entrega de credenciales para votar, entre otras.

Por lo anterior ha surgido por parte de la ciudadanía cansa da de esta circunstancia dos fenómenos: el abstencionismo y la desconfianza en los procesos electorales; sabedora que de una u otra forma su decisión no será tomada en cuenta. Ambos fenómenos no son deseados por un país que basa su sistema político en la democracia.

El gobierno mexicano se ha negado a proteger los derechos políticos (de una forma auténtica), no existe la posibilidad en nuestra legislación de interponer recurso alguno para su defensa, ni el amparo, ni la C.N.D.H. protege al ciudadano contra la conculcación de los mencionados derechos.

Como hemos observado, México se comprometió solemnemente a considerar los derechos políticos como derechos humanos, a través de la suscripción y ratificación de los tratados internacionales, no solo atropella los derechos políticos de los mexicanos



sino que no cumple con el compromiso adquirido ante todos la paí ses del continente y del mundo.

En este orden de ideas resulta absurdo que se haya elevado a rango Constitucional un organismo como la C.N.D.H. que tiene como objetivo proteger los derechos humanos reconocidos por nues tro orden jurídico y que deja fuera de su competencia parte de ellos aunque estén legalmente reconocidos.

Al no tener la C.N.D.H. facultades para intervenir en el análisis de violaciones reportadas y que se refieran a asuntos político-electorales, deja virtualmente en estado de indefensión a los ciudadanos al no tener ninguna instancia que tenga competencia en la materia y que no sólo se refiera a un punto específico de sus derechos políticos.

## 2. LA MATERIA ELECTORAL COMO INNOVACION EN LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

Desde la creación de la C.N.D.H. causó una serie de especulaciones y cuestionamiento en lo referente a sus bases, de quien dependería, su competencia, si era compatible con la vida jurídica y social del país y si la autoridad moral de la institución era suficiente para que se acatará las recomendaciones que emittiera, entre otras.

A tres años de existir han quedado latentes dos situaciones: la primera de ellas, es el cumplimiento de las recomendaciones solo a través de la autoridad moral de la institución, sin embar go actualmente existe voluntad de cumplir con ellas por ciertas autoridades, pero por otras no, éstas solo aceptan las recomendaciones pero no las cumplen, lo cuál a causado que

se establezca en la propia institución una oficina que se encargue de tratar que se cumplan.

La segunda es que la C.N.D.H. conozca de la materia electoral, situación que cada vez (a nuestro parecer) es más apremiante tanto por que se sigue cometiendo violaciones graves en este renglon, sino también por el beneficio de la propia institución, es cierto que adquirió gran prestigio y fuerza moral desde su creación hasta la fecha, pero ha venido desdendiendo, tal vez no rápidamente, pero ha sucedido, desde que el presidente fundador salió de la C.N.D.H..

Será una innovación para la Comisión Nacional como para el sistema jurídico electoral el incluir la materia electoral en su competencia, eliminando con ello, el temor que se tiene al respecto y logrando que la ciudadanía no esté indefensa ante la conculcación a sus derechos políticos, también lograría que su prestigio y fuerza moral fueran más permanentes, sin la necesidad de depender de la influencia que tenga el presidente de la Comisión, sino por la capacidad del organismo para atender todo tipo de quejas y emitir una recomendación objetiva, imparcial y apegada a derecho.

#### 2.1. Trascendencia.

La complejidad de las cuestiones electorales que vive el país, ha hecho que el gobierno tenga especial "cuidado" al tener que implantar medidas sobre este tópicó, esto ha hecho que se generen rezagos en la materia.

De ahí que sea el momento propicio de actuar con una mentalidad innovadora, pero sobre todo con voluntad para detener el

rezago e impulsar acciones que coadyuven a elevar la confianza de la ciudadanía de que serán respetados sus derechos. Buscando soluciones expeditas para los problemas que aquejan a la vida política-electoral del país y la desprotección que sufre el ciudadano con relación a los derechos antes mencionados.

Encontramos que una de ellas puede ser (como lo manifestamos líneas arriba) que la C.N.D.H. tuviera competencia en materia electoral; con esta inclusión se cumpliría plenamente su objetivo (proteger, observar, promover, estudiar y divulgar) con los derechos humanos reconocidos en nuestro sistema jurídico.

Y así podría recibir las quejas tanto de ciudadanos como de partidos políticos, sobre irregularidades cometidas dentro de los procesos electorales y fuera de ello, es decir protegerían de una forma integral los derechos fundamentales de los mexicanos.

Esta propuesta sería un paso para lograr un nuevo marco jurídico electoral, que diera una mayor seguridad al ciudadano y a los partidos políticos.

## 2.2. Consecuencia.

Contrario a los temores que manifestaron los Poderes Ejecutivo y el Legislativo, sobre las consecuencias que traería consigo darle a la C.N.D.H., la posibilidad de conocer de la materia electoral, consideramos que las consecuencias serán totalmente benéficas tanto para la situación política-electoral como para la misma institución.

Se lograría que la C.N.D.H. tuviera mayor credibilidad y confianza ante la ciudadanía, que vería (hasta con agrado) que

cuenta con un organismo; así como los partidos políticos tendrían la certeza que las recomendaciones que emitiera la institución serían imparciales.

De igual forma se beneficiará, puesto que su calidad moral o fuerza moral sería cada vez más fuerte, trayendo con ello un mayor cumplimiento a las recomendaciones que emite.

Si la opinión pública tuviera conocimiento, no de los dirigentes de los partidos políticos sino de una institución como la Comisión manifestará (en una recomendación) que hubo violación a los derechos políticos de los mexicanos, causaría que se ejerciera tal presión que las autoridades de la materia tomarían medidas tendientes al real cumplimiento de las disposiciones legales.

También se podrían evitar los movimientos post-electorales que grandes problemas causan a la sociedad y que son la pauta para que se cometan una serie de violaciones a derechos humanos.

De esta forma también México cumpliría totalmente con los compromisos contraídos por la ratificación de tratados internacionales (Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos), que a la fecha ha incumplido en su totalidad por no considerar (ni proteger) los derechos políticos como derechos humanos.

El gobierno mexicano se evitaría, también que los partidos políticos acudieran a instancias internacionales (como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos) para denunciar las irregularidades en los procesos electorales y que dicho organismo re

comiende a nuestro país el cumplir con las obligaciones derivadas de los tratados internacionales.

Como en toda propuesta, también existen riesgos que corren, aunque en este caso consideramos que serían resueltos y no causarían problemas a la Comisión.

Uno de esos riesgos y tal vez el más importantes sería que la Comisión entrará en el debate político y que sus recomendaciones fuera a favor de una sola fuerza política, lo cual se puede evitar manteniendo la institución su independencia y autonomía en sus investigaciones y resoluciones, sin aceptar presiones de ningún lado y lograr que legalmente se le declare como una institución no dependiente del Ejecutivo Federal para prevenir cualquier influencia de éste.

Como vemos esta propuesta no es la panacea que dé solución a todos los problemas político-electorales que se generan en el país, pero sí puede ser un avance para lograr que se respeten los derechos políticos de los mexicanos y que se obtengan elecciones limpias y auténticas; eliminando con ello los fenómenos que se han repetido constantemente, nos referimos a la desconfianza del electorado en las elecciones y el abstencionismo.

### 2.3. La Regulación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Al tener competencia la C.N.D.H. en materia electoral, la sociedad se vería enriquecida jurídicamente al contar con la posibilidad de acudir a un organismo como éste, que pudiera proteger sus derechos político-electorales, y que a través de una resolución no vinculatoria exprese si le fueron violentados sus

derechos humanos o no.

De está forma auxiliaría y complementaría a los organismos encargados para resolver asuntos electorales, sin duplicar funciones, pero sí obligaría a las autoridades respectivas a vigilar que se cumplan el mandato legal.

Por lo tanto no habría necesidad de hacer modificaciones al Cofipe, puesto que la C.N.D.H. no asumiría ninguna función de los órganos especializados en la materia, sólomente auxiliará y complementaría.

### 3. CRITICA.

No hay que soslayar un punto que es el objeto de este apartado, el 28 de enero de 1992, se eleva a nivel Constitucional a la C.N.D.H., en el artículo 102 apartado B.

En el mencionado numeral consagra que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los Estados establecerán organismos encargados de proteger los derechos humanos, el carácter de sus recomendaciones, así como qué organismos conocerá de las inconformidades que se tengan sobre recomendaciones de los organismos Locales, la competencia e incompetencia.

En esta última marca la incompetencia de la institución en términos muy claros y hasta determinantes, al decir el artículo 102 apartado B, párrafo segundo "Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales...".

Y así lo manifestaron en los dictámenes emitidos por la Cámara de Diputados que expreso: "Debe quedar exceptuada la competencia electoral porque resulta altamente conveniente que este tipo de instituciones se mantengan al margen del debate político

... de intervenir es ese ámbito correrían en riesgo de involucrarse en la controversia que por su índole tiene la orientación y el contenido propio de las corrientes y agrupaciones políticas actuantes en la sociedad, con la consiguiente contaminación en el conflicto...".<sup>44</sup>

Y la de Senadores determinó "...se ha reflexionado sobre la conveniencia que los organismos protectores de los derechos humanos se mantengan al margen de la contienda político-electoral, que frecuentemente se polarizan en torno a los postulados doctrinarios y de acción de los partidos políticos nacionales. Esta - circunstancia arriesgan el sentido de imparcialidad y ausencia absoluta de partidismo que requiere la tutela de los derechos humanos de los habitantes de la república...".<sup>45</sup>

Sin embargo de acuerdo con la LCNDH, la materia electoral sí puede ser objeto de la competencia de este organismo, puesto que expresa en el artículo 7o. "La Comisión Nacional no podrá conocer de asuntos relativos a:

I. Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales", de esta forma, deja la posibilidad que la C.N.D.H. intervenga - emitiendo una recomendación en todo aquello que no sea un acto de un organismo electoral o una resolución de autoridades electorales.

Como se puede concluir, existe incongruencia entre la Constitución y la Ley reglamentaria, puesto que no refleja el sentir que el legislador quiso plasmar en nuestra Ley Fundamental.

---

44. Cámara de Diputados LV legislatura, Op. cit., p. 27.

45. Ibid. p. 49.

**4. LA NECESIDAD DE MODIFICAR EL ARTICULO 102, APARTADO B, PARRAFO SEGUNDO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LOS ARTICULOS 6o. y 7o. DE LA LEY DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.**

Para poder incluir la materia electoral en la competencia de la C.N.D.H., es necesario realizar modificaciones el texto Constitucional y a la ley reglamentaria, para que de esta forma se encuentre legalmente reconocida y con ello poder intervenir en asuntos de derechos político-electorales (considerados y protegidos como derechos humanos con esta propuesta), que le es impedido por la ley.

Es indispensable realizar las mencionadas reformas, para que la Comisión actúe conforme a la ley y que no la contravenga, evitando así la existencia de manipulaciones dentro de las funciones de la misma institución.

**4.1. Proyecto de Reforma.**

Para ello a continuación realizamos un ensayo de reforma, de tal manera que quede dentro de la competencia de la C.N.D.H., la materia electoral tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como el la LCNDH.

Modificación al Artículo 102, apartado B, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Texto Vigente:

Texto Propuesto:

Artículo 102 apartado B.

Artículo 102 apartado B.

.....  
 .....  
 .....

.....  
 .....  
 .....



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

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

Reforma al Artículo 6o. de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Texto Vigente:

Artículo 6o. La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

I. ....  
 II. Conocer e investigar a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:

a) .....  
 b) .....  
 .....

Texto Propuesto:

Artículo 6o. La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

I. ....  
 II. Conocer e investigar a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:

a) .....  
 b) .....  
 .....  
 c) Por actos u omisiones de organismos o autoridades electorales.

Reforma al Artículo 7o. de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Texto Vigente:

Artículo 7o. La Comisión Nacional no podrá conocer de los

Texto Propuesto:

Artículo 7o. La Comisión Nacional no podrá conocer de los

asuntos relativos a:

I. Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales.

II. ....

asuntos relativos a:

I. Resoluciones definitivas de autoridades electorales.

II. ....

Con las reformas que se proponen se abriría la posibilidad de que la C.N.D.H. tenga competencia en materia electoral, de tal forma que permitiría a los gobernados hacer valer sus derechos frente a las irregularidades cometidas en las jornadas electorales.

Sin embargo es necesario que exista la voluntad política y social, para lograr que nuestro país tenga comicios inobje- bles, donde se respete y se haga valer la ley.

## ANEXO.

En virtud de que en el último período extraordinario de Sesiones del Congreso de la Unión, se realizaron reformas tanto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como a al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se hace necesario realizar una breve referencia a aquellas modificaciones que afectaron a los numerales mencionados en el presente trabajo.

El 3 de septiembre de 1993, es publicado en el Diario Oficial de la Federación las modificaciones al artículo 41 de la Constitución, donde se establece que se fijarán reglas para el financiamiento de los partidos políticos y de sus campañas; así como que el Tribunal Federal Electoral (TFE) contará con una segunda instancia para cada proceso electoral, la cual conocerá de la revisión a las resoluciones que recaigan a los medios de impugnación intentados ante las salas de tribunal.

Asimismo desaparecen los Colegios Electorales en cada una de las Camaras de Congreso, sin embargo la Cámara de Diputados se podrá erigirse como Colegio Electoral para calificar las elecciones del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuya resolución sera definitiva e inatacable (artículo 74, fracción I de la Constitución).

Por lo que respecta a las reformas, adiciones y derogaciones a diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimiento Electorales, fueron publicados en Diario Oficial de la Federación el 24 de septiembre de 1993.

Se establece claramente con la adición al artículo 264 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), cuales son las obligaciones del TFE haciendo una enunciación de las mismas como sustanciar y resolver los recursos de impugnación que se le presente en la preparación, durante o entre dos procesos electorales, expedir el reglamento interno, realizar la capacitación, investigación y difusión en materia de Derecho Electoral, entre otras.

Por lo que respecta a los casos de nulidad (artículo 286 del Cofipe) si se afecta de nulidad la votación de una casilla en consecuencia, también los resultados del cómputo de la elección impugnada.

Los medios de impugnación se interpondrán durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales ordinarios, tanto para los ciudadanos, partidos políticos y organizaciones o agrupación políticas (artículos 294 y 304 del Cofipe).

Los cuales son:

Revisión.- es presentada por los partidos políticos por actos o resoluciones de órganos distritales o locales del Instituto Federal Electoral (IFE).

Apelación.- tanto para los partidos políticos por resoluciones que recaigan al recurso de revisión, o por actos y resoluciones de órganos Centrales del IFE y los ciudadanos por actos o resoluciones de las oficinas del Registro Federal Electores.

Y los medios que se interponen durante las jornadas electorales (artículo 295 del Cofipe) son:

Revisión.- contra actos o resoluciones de órganos distrita-

les o locales del IFE.

Apelación.- para los ciudadanos contra actos del Registro Federal de Electores y para los partidos políticos contra las resoluciones recaídas sobre la revisión o resoluciones del Consejo General del IFE.

Inconformidad.- que los partidos políticos lo interpondran por nulidad de votación recibida en una o varias casillas, y los resultados consignados en actas. Por causales de nulidad establecidas en el Código, la declaración de validez de las elecciones de diputados y senadores. Por error aritmético, los cómputos distritales de elección presidenciales, senadores y diputa--dos.

Reconsideración.- interpuesto por los partidos políticos ante la Segunda Instancia del TFE cuando la Sala Central o Regional del Tribunal por no haber tomado en cuenta las causales de nulidad invocadas y probadas y que podría haber modificar el resultado de la elección, se hayan anulado indebidamente una elección o que se otorge la constancia de mayoría y validez indebidamente en las resoluciones de fondo que es emitan.

Se dan tres días en los recursos de revisión y apelación a partir de que se tenga conocimiento; el de inconformidad dentro de los cuatro días contados a partir de terminado el cómputo distrital respectivo para los casos de elección presidencial, de diputados y senadores (artículo 302 del Cofipe); en el recursos de reconsideración de tres días contados a partir del día siguiente de ser notificada la resolución de la Sala Central o Regional y de cuarenta y ocho horas a partir de concluida la se

sión en el Consejo General del IFE donde se designe los diputados de representación proporcional (artículo 303 del Cofipe).

Los medios de prueba que se admiten son las documentales públicas ( a parte de las previstas anteriormente) las actas oficiales de las mesas directivas de casilla, cómputos distritales, las cuales hacen prueba plena; las documentales privadas (ya previstas; las técnicas integradas por todos aquellos medios de reproducción de imágenes que tienen por objeto crear convicción de los hechos, identificar personas, lugares, circunstancias de modo y tiempo; y las presuncionales que constan de las actas levantadas por notario público directamente de los declarantes sobre hechos que se quieran probar, estos tres últimos medios de prueba hacen prueba plena a juicio de los órganos del IFE o de las Salas del TFE (artículos 327 y 328 del Cofipe).

Como podemos constatar fueron sustanciales las modificaciones realizadas a la legislación de la materia. Sin embargo en algunos puntos hubo avances pero en otros la situación prevalece en los anteriores terminos.

## C O N C L U S I O N E S

- PRIMERA.** Los derechos humanos son inalienables, imprescriptibles e inherentes al hombre.
- SEGUNDA.** En los pueblos primitivos no se conocían los derechos humanos, puesto que imperaba la esclavitud.
- TERCERA.** El primer ordenamiento que regula los derechos fundamentales en la Edad Antigua fue el Código de Hammurabi, sin embargo, este se basaba en la Ley del Talión.
- CUARTA.** La Carta Magna de Juan Sin Tierra, en la Edad Media, es el primer ordenamiento que consagraba parte de los derechos humanos y le dá al gobernado los medios jurídicos para hacer valer sus derechos.
- QUINTA.** Los pensadores renacentistas y de la ilustración, fijan las bases ideológicas para que en la Epoca Moderna, se emitan las declaraciones de derechos humanos, como fue el caso de la de Virginia y la de los Derechos del Hombre y del Ciudadano; la importancia de ellas, es que los derechos fundamentales son distinguidos claramente y que son reconocidos por el Estado, sin embargo, carecen de medios prácticos para hacerlos valer.
- SEXTA.** En el siglo XX, es donde se da el desenvolvimiento más acelerado de los derechos humanos tanto en su reconocimiento, como en su protección a nivel nacional como internacional.
- SEPTIMA.** La historia de los derechos humanos en nuestra legislación, ha sido fructífera, los documentos que sirvieron

como el vigente de Ley Suprema del país han procurado no soslayarlos, por que son una de las bases para el adecuado desarrollo de la vida social nacional.

**OCTAVA.** El Ombudsman surge en Suecia en la Constitución de 1809, es concebido como el supervisor de la Administración Pública y defensor del ciudadano contra arbitrariedades cometidas por funcionarios públicos que violen sus derechos fundamentales.

**NOVENA.** Una vez terminada la segunda guerra mundial, el Ombudsman es adoptado por más de cuarenta países en todos los continentes por la efectividad que tiene en la protección de los derechos humanos.

**DECIMA.** En México se crean instituciones tendientes a proteger los derechos fundamentales que tomaban bases del Ombudsman para su estructuración y funcionamiento, pero sin adoptarlo plenamente.

**DECIMA PRIMERA.** Existe una diversidad de conceptos de derechos humanos que se plantean, sin embargo podemos decir que son los derechos esenciales (entendidos como aquellos derechos que son permanentes e inmutables y consustanciales al hombre) que deben ser reconocidos y garantizados a todo gobernado.

**DECIMA SEGUNDA.** El sujeto activo de los derechos humanos es el gobernado y el sujeto pasivo es el Estado.

**DECIMA TERCERA.** A pesar de la complejidad que se presenta para emitir un concepto de Ombudsman consideramos que



es una institución, creada por el Poder Legislativo (generalmente, pero también puede ser formado por el Poder Ejecutivo o por ambos), cuyas funciones se refieren esencialmente a recibir quejas de los gobernados que le fueron vulnerados sus derechos fundamentales por la autoridad, investiga y emite recomendaciones (no vinculativas) para dar una solución a las arbitrariedades cometidas.

**DECIMA CUARTA.** El Ombudsman es uno de los medios con que cuenta la sociedad para hacer valer sus derechos ante la autoridad.

**DECIMA QUINTA.** La naturaleza jurídica del Ombudsman es ser una institución creada por ley y un medio de control auxiliar en la Administración Pública.

**DECIMA SEXTA.** El Ombudsman no sustituye a ningún órgano que imparta justicia, solo es auxiliar de éstos. La eficacia que tiene el organismo se da en la medida de la fuerza de su autoridad moral frente a la sociedad y ante el gobierno.

**DECIMA SEPTIMA.** Los antecedentes de la C.N.D.H. son el Ombudsman donde toma sus bases y los organismos que se crearon en algunas entidades federativas para defender los derechos humanos, sin embargo tenían atribuciones limitadas.

**DECIMA OCTAVA.** La C.N.D.H. se crea por Decreto Presidencial, el 6 de junio de 1990, como respuesta del gobierno a la grave situación de los derechos humanos en la

nación, por los logros que obtiene el 28 de enero de 1992 se eleva a rango Constitucional para darle permanencia, independencia y seguimiento en sus actividades. Pero se supuesta independencia se ve afectada, ya que los principales funcionarios de la institución son nombrados por el Ejecutivo y ratificados por el Senado.

**DECIMA NOVENA.** La Comisión es un órgano descentralizado "sui generis", porque carece de los elementos característicos de estas entidades. Por lo tanto, no es un órgano paraestatal como lo establece su Ley secundaria.

**VIGESIMA.** La C.N.D.H. carece de los elementos esenciales del Ombudsman como lo es la independencia del Poder Ejecutivo, autonomía, participación activa del Legislativo y el poder sancionador. En consecuencia la Comisión no es, en su totalidad un Ombudsman.

**VIGESIMA PRIMERA.** La C.N.D.H. conocerá de todas las quejas que se le presenten por actos u omisiones de carácter administrativo que violen derechos humanos, cometidos por autoridades o servidores públicos. Se excluyen de la competencia de la institución la materia electoral a pesar de ser parte de los derechos humanos y donde se presentan constantemente más violaciones a estos derechos.

**VIGESIMA SEGUNDA.** Al tener incompetencia en la materia la

C.N.D.H. y al no existir órganos jurisdiccionales que protegan de forma integral los derechos político-electorales de los gobernados, se les deja en estado de indefensión sin poder ejercer sus derechos.

**VIGESIMA TERCERA.** Los derechos políticos son derechos humanos reconocidos por nuestro orden jurídico, por que México se ha comprometido internacionalmente en la protección de los derechos humanos, mediante la firma y ratificación de diversas convenciones que prevén el respeto a los derechos y la obligación de garantizar su libre y pleno ejercicio. Sin embargo, no ha cumplido plenamente con la obligación adquirida.

**VIGESIMA CUARTA.** Se propone que la C.N.D.H. tenga competencia en la materia electoral y en general en todos los derechos políticos, para que de esta forma se logre que la institución adquiriera una auténtica autoridad moral suficiente para su plena eficacia y los gobernados contarían con un organismo que interviniera cuando les fueran violados sus derechos políticos y el país cumpliría totalmente con la obligación contraída por los tratados internacionales.

**VIGESIMA QUINTA.** Al ampliar la competencia de la C.N.D.H. se hace indispensable que sea prevista en el artículo 102 apartado B, párrafo segundo de la Constitu-

ción Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por la ley secundaria en los artículos 6o. y 7o. de esta forma quedaría dentro de la competencia de la institución, la materia electoral.

## B I B L I O G R A F I A

### DOCTRINA

- AGUILAR CUEVAS, Magdalena, El Defensor del Ciudadano, Ombudsman, Edit. U.N.A.M., México 1990. 510pp.
- BAZDRESCH, Luis, Garantías Constitucionales, 3a. e., Edit. Trillas, México 1988. 178pp.
- BIDART CAMPOS, German J., Teoría de los Derechos Humanos, Edit. U.N.A.M., México 1989. 453pp.
- BURGOA, Ignacio, Las garantías Individuales, 22a. e., Edit. Porrúa S.A., México 1989. 772pp.
- CAMARA DE DIPUTADOS LV legislatura, Crónica de la Reforma al Artículo 102 Constitucional en materia de Derechos Humanos, Edit. Instituto de Investigaciones Legislativas, México 1992. 63pp.
- COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, Documentos y Testimonios de Cinco Siglos, Copilación, Edit. C.N.D.H., México 1991. 372pp.
- CARRILLO FLORES, Antonio, La Constitución, La Suprema Corte y Los Derechos Humanos, Edit. Porrúa S.A., México 1981. 324pp.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA U.N.A.M., Diccionario Jurídico Mexicano, t. D-H, Edit. Porrúa/U.N.A.M., 1,063p.
- LAVIÑA, Félix, Sistemas Internacionales de Protección de los Derechos Humanos, Edit. Depalma, Buenos Aires, Argentina 1987. 249pp.
- LIONIS, Monique, et. al., Veinte Años de Evolución de los Derechos Humanos, Edit. U.N.A.M./I.I.J., México 1974. 730pp.
- ROWAT, Donald C., El Ombudsman, El Defensor del Ciudadano, Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1973. 462pp.
- TERRAZAS, Carlos R., Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México, Edit. Miguel Angel Porrúa, México 1991. 167pp.
- VENEGAS ALVAREZ, Sofia, Origen y Devenor del Ombudsman, Edit. U.N.A.M., México 1988. 148pp.
- AGUILAR CUEVAS, Magdalena, Manual de Capacitación, Derechos Humanos, Edit. C.N.D.H., México 1991. 206pp.

- CARPIZO, Jorge, ¿Que es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?, Edit. C.N.D.H., México 1990. 39pp.
- DIAZ MILLER, Luis, Los Pactos Internacionales y las Modernas Tendencias sobre los Derechos Humanos, Edit. U.N.A.M., México 1988. 230pp.
- GARCIA RAMIREZ, Sergio, Actualidad de los Derechos Humanos en materia Penal, Derechos Humanos, EDIT. I.I.J., México 1989. 269pp.
- HERRENDORF, Daniel E., Derechos Humanos y Viceversa, Edit. C.N. D.H., México 1991. 167pp.
- LOZANO, José Ma., Tratado de los Derechos del Hombre, 2a. e., Edit. Porrúa S.A., México 1979. 509pp.
- RODRIGUEZ y RODRIGUEZ, Jesús, Estudios sobre Derechos Humanos, Aspectos Nacionales e Internacionales, Edit. U.N.A.M./I.I.J. México 1974. 228pp.
- SALOMON DELGADO, Luis Ernesto, El Ombudsman, Edit. Universidad de Guadalajara, México 1992. 256pp.
- VALENZUELA BERLIN, Francisco, Teoría y Praxis Política-Electoral, Edit. Porrúa S.A., México 1983. 299pp.

#### LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Porrúa S.A., México 1993. 150pp.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Edit. Porrúa S.A., México 1992. 249pp.
- Ley Organica de la Administración Pública Federal, Edit. Porrúa S.A., México 1992. 57pp.
- Ley Federal de Entidades Paraestatales, Edit. Porrúa S.A., México 1992. 27pp.
- Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 1990.
- Decreto por el que se reforma el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992.

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992.

Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 1992.

#### ECONOGRAFIA

AGUAYO QUEZADA, Sergio, "El Primer Ombudsman", LA Jornada, Distrito Federal, México, 7 de junio de 1990. 7p.

ARMENDARIS, Enrique, "Participan en el encuentro del Ombudsman de varias partes del mundo", La Jornada, Distrito Federal, México, 14 de noviembre de 1991. 1 y 20pp.

CASTAN TOBEÑAS, José, "Los Derechos del Hombre", Revista General de Legislación y Jurisprudencia, t. LVIII, año CXVII-CXVIII, Madrid, España 1968-1969, 13 y 14 pp.

COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, "Informe Anual de la Comisión Nacional de Derechos Humanos", La Jornada, Distrito Federal, México, 7 de junio de 1993, 43p.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, "El Ombudsman y la Responsabilidad de los Servidores Públicos en México", Excélsior, segundo parte de la Sección A, Ideas, Distrito Federal, México, 29 de diciembre de 1989. 46p.

RIVERA, Miguel Angel, "Instalo una Comisión Nacional en materia de Derechos Humsnos", La Jornada, Distrito Federal, México, 7 de junio de 1990, 1 y 8pp.