

265
20j

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

EL MINISTERIO PUBLICO Y 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

FAUSTINO FLORES OLVERA

MEXICO, D. F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1991



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

	PAG.
I N T R O D U C C I O N	1
CAPITULO PRIMERO	
EL MINISTERIO PUBLICO	1
SU DEFINICION	1
ANTECEDENTES HISTORICOS	3
EL MINISTERIO PUBLICO Y EL MANDATO CONSTITUCIONAL	13
REGLAMENTACION DE LA ACTUACION DEL MINISTERIO PUBLICO	19
CAPITULO SEGUNDO	
LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	24
SU DEFINICION	24
ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS DERECHOS HUMANOS	26
FUNDAMENTACION CONSTITUCIONAL DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	30
REGLAMENTACION LEGAL DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	31
CAPITULO TERCERO	
EL OMBUDSMAN	42
SU DEFINICION	42
ANTECEDNETES HISTORICOS DEL OMBUDSMAN	43
FUNDAMENTACION JURIDICA DEL OMBUDSMAN	50
CAPITULO CUARTO	
LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y EL OMBUDSMAN	54
CONCORDANCIAS ENTRE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y EL OMBUDSMAN	57
DIFERENCIAS ENTRE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y EL OMBUDSMAN	57

CAPITULO QUINTO

LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y LA PRESERVACION DE LAS GARANTIAS DEL GOBERNADO	62
LA COMPETENCIA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	62
LA PRESERVACION DE LAS GARANTIAS DEL GOBERNADO	65

CAPITULO SEXTO

LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y SUS RECOMENDACIONES EN CUANTO A LA ACTUACION DE -- LOS FUNCIONARIOS INTEGRANTES DEL MINISTERIO PUBLICO	72
---	----

CAPITULO SEPTIMO

EL MINISTERIO PUBLICO Y LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	82
ESTUDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO	82
REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	88

C O N C L U S I O N E S	102
-----------------------------------	-----

B I B L I O G R A F I A	105
-----------------------------------	-----

**

PAG.

CAPITULO QUINTO

LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y LA PRESERVACION DE LAS GARANTIAS DEL GOBERNADO	62
LA COMPETENCIA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	62
LA PRESERVACION DE LAS GARANTIAS DEL GOBERNADO	65

CAPITULO SEXTO

LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y SUS RECOMENDACIONES EN CUANTO A LA ACTUACION DE -- LOS FUNCIONARIOS INTEGRANTES DEL MINISTERIO PUBLICO	72
---	----

CAPITULO SEPTIMO

EL MINISTERIO PUBLICO Y LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	82
ESTUDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO	82
REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	88
C O N C L U S I O N E S	102
B I B L I O G R A F I A	105

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

En la elaboración del presente trabajo, se ha tenido como finalidad la de destacar uno de los más grandes males de la humanidad, consistente en la violación de los derechos humanos dentro del sistema jurídico, cuya vigilancia y aplicación está a cargo de los funcionarios públicos en general y de manera especial por la institución del Ministerio Público, como representante de la sociedad, motivo por el cual nuestro gobierno ha tenido indiscutiblemente el acierto de llevar a cabo la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, para que las garantías individuales de la sociedad sean respetadas, haciéndose valer éstas plena y totalmente para todos los ciudadanos, sin tomar en consideración rangos o clases sociales, ya que dichas garantías, según lo establece la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, deben respetarse en forma general y con igualdad para todos.

La Comisión tiene la obligación de orientar a la sociedad, que en un momento dado requiera de su servicio, en cuanto al correcto funcionamiento de las autoridades y, según sea el caso de que se trate, ante qué órgano puede recurrir en el momento en que sean violados sus derechos.

Este estudio se encarga del tema intitulado EL MINISTERIO PÚBLICO Y LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. En la primera de sus partes se hace mención del Ministerio Públi

co como representante legal de la sociedad, de sus facultades que le han sido conferidas por nuestra Carta Magna y de su funcionamiento en la actualidad.

A continuación se lleva a cabo el estudio de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de su funcionamiento como organismo desconcentrado y dependiente de la Secretaría de Gobernación, de su reglamentación interna y de las facultades que su propio reglamento le ha conferido. En seguida se hace una reseña de los antecedentes históricos del Ombudsman como el órgano defensor de los derechos del ciudadano; se exponen las similitudes y discrepancias entre la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Ombudsman; también se hace referencia a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y a la Preservación de las garantías del gobernado y a las recomendaciones o sugerencias que dicha Comisión puede llevar a cabo en cuanto a la actuación de los funcionarios integrantes del Ministerio Público.

Por último, se hace el estudio de la relación que debe existir entre los funcionarios del Ministerio Público y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, coadyuvando con esto para que las metas fijadas por el ejecutivo federal sean alcanzadas, obteniéndose resultados positivos y evitando con ello, en lo sucesivo, que los derechos humanos de los ciudadanos sean violados.

TEMARIO DEL CAPITULO PRIMERO

EL MINISTERIO PUBLICO

SU DEFINICION

ANTECEDENTES HISTORICOS

EL MINISTERIO PUBLICO Y EL MANDATO CONSTITUCIONAL

REGLAMENTACION DE LA ACTUACION DEL MINISTERIO PUBLICO

CAPITULO PRIMERO

EL MINISTERIO PUBLICO

DEFINICION

A). Etimología

La palabra ministerio viene del latín ministerium; significa cargo que ejerce uno, empleo, y ocupación, especialmente noble y elevado. Por lo que hace a la expresión público, ésta deriva también de latín publicus-populus: pueblo, indicando lo que es notorio, visto o sabido por todos, aplicase a la potestad o derecho de carácter general y que afecta en la relación social como tal, perteneciente a todo el pueblo. (1)

B) Gramatical

Gramaticalmente, el Ministerio Público significa cargo que se ejerce en relación al pueblo; la institución del ministerio público es una dependencia del poder ejecutivo, que tiene a su cargo la representación de la ley y de la causa del bien público. (2)

C) Jurídico

En sentido jurídico, la Institución del Ministerio Público es una dependencia del Poder Ejecutivo, que tiene a su cargo la representación de la ley de la causa del bien público, que está atribuida al fiscal ante los tribunales de justicia. (3)

D) Doctrinal

El profesor Guillermo Colín Sánchez, al respecto, sostiene lo siguiente:

El Ministerio Público es una institución dependiente -- del Estado (Poder Ejecutivo) que actúa en representación del interés social en el ejercicio de la acción penal y la tutela social, en todos aquellos casos que le asignan las leyes. (4)

Por su parte, el maestro Héctor Fix Zamudio define al ministerio público como

el organismo del Estado que realiza funciones judiciales ya se como parte o como sujeto auxiliar en las diversas ramas procesales, especialmente, en la penal y que contemporáneamente efectúa actividades administrativas, como consejero jurídico de las autoridades gubernamentales, realiza la defensa de los intereses patrimoniales del Estado o tiene encomendada la defensa de la legalidad. (5)

Rafael de Pina dice que

El Ministerio público es un cuerpo de funcionarios que tiene como actividad característica, aunque no única, la de promover el ejercicio de la jurisdicción en los casos preestablecidos, personificando el interés público existente en el cumplimiento de ésta función estatal. (6)

Juventino V. Castro dice que

El Ministerio Público es el que tiene un monopolio exclusivo de la acción penal o bien admite una intervención mayor o menor de los particulares y de otros órganos estatales que tienen ingerencia en la acción penal, pero la bondad y utilidad de la institución es algo que ya no se discute. (7)

Estimamos que el Ministerio Público es el representante legal de la sociedad, que tiene entre sus funciones la de proteger

de quienes con su conducta, lesionan o ponen en peligro sus intereses o los de los individuos que la conforman. Las actuaciones que realiza el ministerio público siempre serán en función de las denuncias o querellas que le sean presentadas.

El Ministerio Público debe ejercer en forma integral la función que le ha sido atribuida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asumiendo totalmente la responsabilidad de ejercer o no la acción penal, conforme a las pruebas existentes en la averiguación previa, en la que le corresponde resolver como autoridad. Lo afirmado establece para la institución mencionada, la obligación de determinar el mérito de todas las probanzas sin excepción.

ANTECEDENTES HISTORICOS

La institución del ministerio público tiene sus orígenes en Francia y España, pero en México adquirió caracteres propios, ya que el constituyente de 1917 imprimió una especial estructura a tal organismo. Hasta antes de 1910, los jueces tenían la facultad no sólo de imponer las penas previstas por los delitos sino de investigar éstos. Así, el juez de instrucción también realizaba funciones de jefe de la policía judicial, pues intervenía directamente en la investigación de los hechos delictuosos. En esa época se podían presentar las denuncias directamente al juez, quien estaba facultado para actuar de inmediato sin que el ministerio público le hiciera petición alguna. En tales condiciones -

aquél ejercía un poder casi ilimitado, ya que tenía en sus manos la facultad de investigar y acumular pruebas, y de procesar y juzgar a los acusados.

La institución del ministerio público ha sido una conquista del derecho moderno. Al consagrarse el principio del monopolio de la acción penal por el Estado, se inicia el periodo de la acusación estatal en que uno o varios órganos son los encargados de promoverla. Se ha tratado de encontrar el origen del ministerio público en antiquísimos funcionarios que se señalan como antecedentes de otros que existieron en la Italia medieval y de quienes finalmente se pretende arrancar el ministerio público francés, al que se le otorga la paternidad de la moderna institución. Se afirma que existió en Grecia, donde un ciudadano llevaba la voz de la acusación ante el tribunal de los Hliastas. En el derecho Atico, era el ofendido por el delito quien ejercitaba la acción penal ante los tribunales. No se admitía la intervención de terceros en las funciones de acusación y de defensa. Regía el principio de la acusación privada. Después, se encomendó el ejercicio de la acción penal a un ciudadano, como representante de la colectividad; era una distinción honrosa que enaltecía al elegido y el pueblo lo premiaba con coronas de laurel. Sucedió a la acusación privada, la acusación popular, al abandonarse la idea de que fuese el ofendido por el delito el encargado de acusar y al ponerse en manos de un ciudadano independiente el ejercicio de la acción, se introdujo una reforma substancial en el procedimiento, haciendo que un tercero, despojado de ideas de venganza y de pa-

sión que insensiblemente lleva el ofendido al proceso, persiguiéndose al responsable y procurase su castigo o el reconocimiento de su inocencia como un noble tributo de justicia social.

La acusación privada se fundó en la idea de la venganza, que fue originalmente, el primitivo medio de castigar. El ofendido por el delito cumplía su modo con la noción de la justicia, haciéndose la por su propia mano. La acusación popular significó un positivo adelanto en los juicios criminales. Su antecedente histórico se pretende encontrarlo en los Temosteti que tenían en el derecho griego la misión de denunciar los delitos ante el Senado o ante la Asamblea del pueblo para que se designara a un representante que llevara la voz de la acusación. En Roma todo ciudadano estaba facultado para promoverla, Manduca hace notar que

Cuando Roma se hizo la ciudad de infames delatores, que, causando la ruina de integros ciudadanos, adquirían honores y riquezas; cuando el romano se adormeció en una indolencia egoísta y cesó de consagrarse a las acusaciones públicas, la sociedad tuvo la necesidad de un medio para defenderse, y de aquí nace el procedimiento de oficio, que comprende el primer germen del Ministerio Público en la antigua Roma, representando la más alta consciencia del derecho.

Los hombres más insignes de Roma, Catón y Cicerón, tuvieron a su cargo el ejercicio de la acción penal en representación de los ciudadanos. Más tarde se designaron magistrados, a quienes se encomendó la tarea de perseguir a los criminales como los curiosi, stationari o irenarcas, que propiamente desempeñaban servicios policíacos y en particular, los praefectus urbis en la ciudad;

los praesides o procónsules, los advocati fisci y los procuratores caesaris de la época Imperial, que si al principio fueron una especie de administradores de los bienes del príncipe (rationales), adquirieron después una importancia en los órdenes administrativo y judicial, al grado de que gozaban del derecho de juzgar acerca de las cuestiones en que estaba interesado el Fisco.

En las legislaciones bárbaras, encontramos a los gastaldi del derecho longobardo, los cante o los sayones de la época franca y a los misci coninici del Emperador Carlo Magno. El procedimiento de oficio implantado en Roma, se reconoce en el derecho feudal, por los condes y justicias señoriales.

En la Edad Media hubo en Italia, al lado de los funcionarios judiciales, agentes subalternos a quienes se encomendó el descubrimiento de los delitos o juristas como Bartolo, Gaudino y Aretino, los designan con los nombres de sindici, cónsules locorum villarum o simplemente ministrales. No tienen propiamente el carácter de promotores fiscales sino más bien representan el papel de denunciantes. En Venecia existieron los procuradores de comuna que ventilan las causas en la guarantía criminal y los conservatori di legge en la República de Florencia.

La Edad Moderna se inicia con el proceso penal moderno que hace renacer las magnificencias del proceso penal antiguo, después de haber depurado y adaptado a las transformaciones del derecho, se inspira en las ideas democráticas que substituyen el viejo concepto del derecho divino de los reyes por la soberanía del

pueblo. Su antecedente es el famoso edicto de 8 de mayo de 1777, que transformó las disposiciones codificadas en la Ordenanza de 1670 y suprimió el tormento. En el edicto se establece la obligación para los jueces de motivar sus sentencias, expresando los fundamentos jurídicos que hubiesen tenido para admitir las pruebas. Las leyes expedidas por la Revolución Francesa, con fecha 9 de octubre de 1789 y la de 29 de septiembre de 1791, marcaron una nueva orientación al procedimiento penal, introduciendo innovaciones relativas a la concesión de garantías en favor de los acusados.

Fue en Francia la que a través de los años, llevó hasta el momento cenital la inquietud de poner en manos del Estado lo que vulgarmente se llama función persecutoria.

En un principio, el monarca tenía a su disposición un Procurador y un Abogado encargados de atender los asuntos personales de la corona; el primero atendía los actos del procedimiento y el segundo el sostenimiento de los derechos del rey, el alegato. Estos dos funcionarios podían ocuparse de otros negocios, según indica Ortolán, lo que demuestra la ausencia de representación social. Los funcionarios aludidos intervenían en los asuntos penales por multas o confiscaciones que de éstos pudieran emanar y que enriquecían el tesoro de la Corona.

Atentos a los derechos que vigilaban, se preocupaban de la persecución de los delitos, por lo cual, a pesar de que no podían presentarse como acusadores, estaban facultados para solicitar el

procedimiento de oficio. Poco a poco fueron interviniendo en todos los asuntos penales, acabando por convertirse en representantes del Estado, que tenían la misión de asegurar el castigo en todos los actos delictivos. En el Imperio Napoleónico, ya el Ministerio Público se encuentra formado de manera plenaria. En España existieron los procuradores fiscales, a los cuales se refieren -- las Leyes de Recopilación expedidas por Felipe II en 1565, no debiendo olvidarse que ya desde antes existían estos funcionarios, con la característica de que sus actividades no se hallaban reglamentadas.

El primer antecedente que en México se tiene del Ministerio Público, es el de los procuradores fiscales. Estos tenían el trabajo de procurar el castigo, en los delitos no perseguidos por -- procurador privado. España en sus conquistas envió a las tierras nuevas sus manifestaciones culturales y, en el abrazo de la cultura de oro española con la cultura neolítica autóctona, no se produjeron por el momento frutos de mestizaje, sino que el conquistador impuso su lengua, su religión, su derecho, etc. Fue ésta la razón por la que durante toda la época Colonial nuestro país, al igual que la Madre Patria, tuvo procuradores fiscales que, como -- ya se indicó, son los primeros antecedentes; por tal motivo, tanto en la Constitución de Apatzingán como en la Constitución de -- 1824, se habla en la primera de dos fiscales, uno para el ramo civil y otro para el ramo penal (artículos 184, 185 y 188) y en la -- de 1924, de un fiscal, que debería formar parte de la Suprema Cor

te de Justicia. En 1869 Juárez expidió la Ley de Jurados Criminales para el Distrito Federal, en donde se previene que existirán tres promotores o procuradores fiscales o representantes del Ministerio Público. Así continuó la tendencia española, en cuanto que los funcionarios citados no integraban un organismo, sino que eran independientes entre sí. Sin embargo, es menester hacer hincapié en que en esos funcionarios ya se encuentra una resonancia del Ministerio Público francés, debido a que se erigen en parte acusadora, actuando independientemente de la parte ofendida. En 1860 el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, marca un inmenso adelanto en lo que atañe a la formación de la institución del Ministerio Público.

En su artículo 28 expresa que

El Ministerio Público es una magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de la justicia en nombre de la sociedad, y para defender ante los tribunales los intereses de ésta, en los casos y por los medios que señalan las leyes.

En esta forma el Ministerio Público se constituye en magistratura especial, aunque hay que admitir que sigue siendo un simple auxiliar de la justicia, en lo tocante a la persecución de los delitos, convirtiendo al Ministerio Público como un miembro de la Policía Judicial, la que a partir de dicho Código se separa radicalmente de la Policía Preventiva, según se desprende de la lectura del artículo 11 de dicho Código. El Código de Procedimientos Penales de 1894, sigue los lineamientos forjados en 1880 y es la ley orgánica del Ministerio Público de 12 de septiembre de

1903, en donde se logra el avance definitivo, en relación con el Ministerio Público a quien preside un Procurador de Justicia, dándole unidad y dirección; además el Ministerio Público pasa a obtener una magistratura independiente que representa a la sociedad.

En el informe que rindió en fecha 24 de noviembre de 1903 el presidente Díaz, indicó las nuevas características que en México tomaba el Ministerio Público, prescindiendo del concepto que le había sido reputado siempre como auxiliar de la administración de Justicia, el Ministerio Público pasa a ser el representante de la sociedad ante los tribunales, para reclamar el cumplimiento de la ley y el restablecimiento del orden social cuando ha sufrido quebranto. El medio que ejercita por razón de su oficio, consiste en la acción pública; siendo por consiguiente una parte para recoger todas las huellas del delito y aun de practicar ante sí las diligencias urgentes que tienden a fijar la existencia de éste o de sus autores. Y asimismo, se le hace depender del Poder Ejecutivo.

La Constitución de 1917 hizo que el Ministerio Público fuera una institución federal:

Proponiendo una innovación que de seguro revolucionará el sistema procesal que durante tanto tiempo ha regido al país, no obstante todas sus imperfecciones y deficiencias. Las leyes vigentes tanto en el orden federal como en el común, han adoptado la institución del Ministerio Público, pero esa adopción ha sido nominal, porque la función asignada a los representantes de aquél, tiene un carácter meramente decorativo para la recta y

pronta administración de justicia. Los jueces mexicanos han sido, durante el período corrido desde la consumación de la Independencia hasta hoy, iguales a los jueuces de la época Colonial, ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecuto siempre se han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos para obligarlos a obfesar, lo que sin duda desnaturaliza las funciones de la judicatura.

La nueva organización del Ministerio Público, a la vez que evitará ese sistema procesal tan vicioso, restituuyendo a los jueces toda la dignidad y toda la respetabilidad de la magistratura, da al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos. la búsqueda de los elementos de convicción que ya no se hará por procedimientos atentatorios y la aprehensión de los delinucuentes. Con la Institución del Ministerio Público, tal como se propone, la libertad individual quedará asegurada. Porque según el artículo 16 nadie podrá ser deutenido sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedirla sino en los términos y requisitos -- que la misma ley exige. (8)

La institución del Ministerio Público Federal, se encuentra actualmente presidida por el Procurador General de la República, y a éste personalmente, sus respectivas atribuciones y la forma de ejercerlas. En los artículos 2 al 9 de la Ley Orgánica promulgada el 17 de noviembre de 1983 publicada en el Diario Oficial de la Federación del 12 de diciembre del mismo año en el cual se introducen cambios relevantes y contiene una serie de funciones de las cuales se puede mencionar:

A). La vigilancia de los principios de constitucionalidad y legalidad. Esta atribución es una de las de más alta jerarquía entre las muchas que competen al Ministerio Público Federal, que lo coloca exclusivamente al servicio de la constitucionalidad y de la legalidad, esto es, defender o figurar como el defensor del Estado de Derecho que da equilibrio y estabilidad a las instituciones de Gobierno legalmente constituido; por ello es aquí donde más se pone de relieve su carácter de representante social.

La intervención del Ministerio Público como representante social en todos los juicios de amparo promoviendo la estricta observancia de la ley para lograr la supremacía de la Constitución y la protección del interés público. La obligación personal del Procurador de proponer al Presidente de la República las reformas legislativas necesarias para la exacta observancia de la Constitución y la verificación de la aplicación de la ley en todos los lugares de detención, prisión o reclusión, en que se hallen personas inculpadas o sentenciadas por delitos del orden federal, para corregir irregularidades, evitar excesos o perseguir los delitos, que en su caso se cometan, por cualquier autoridad encargada de esos centros y la custodia de los internos de que se trata; así como la recepción de quejas formuladas por los particulares, que no constituyen delitos del orden federal, por actos de otras autoridades, a quienes se turnarán para su resolución, orientando legalmente al particular sobre la atención que proceda.

EL MINISTERIO PUBLICO Y EL MANDATO CONSTITUCIONAL

Las disposiciones constitucionales aplicables en relación al presente título se hallan en el artículo 19 que a la letra dice:

Ninguna detención podrá exceder del término de tres días, sin que se justifique con un auto de formal prisión en el que se expresarán: el delito que se impute al acusado; los elementos que constituyen aquél, lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, y los datos que arroje la averiguación previa, los que deben ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del acusado. La infracción de esta disposición hace responsable a la autoridad que ordene la detención o la consienta, y a los agentes, ministros, alcaldes o carceleros que la ejecuten.

Todo proceso se seguirá forzosamente por el delito o delitos señalados en el auto de formal prisión. Si en la secuela de un proceso apareciera que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de acusación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente.

Todo maltratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.

Analizando el artículo antes mencionado se destaca lo siguiente: Que existen diferentes prohibiciones, obligaciones y requisitos indispensables para poder llevar a cabo la detención del (o los) inculpado (s) que se encuentren relacionados en la comisión de un ilícito.

Dichas prohibiciones, obligaciones y requisitos sirven como normas de conducta, para las autoridades judiciales que ordenan dicha detención preventiva del inculcado y para las autoridades ejecutoras.

Originándose, al llevar a cabo la detención correspondiente, la privación de la libertad de los inculcados desde este momento y hasta que es pronunciada la sentencia absolutoria o condenatoria; y por ende estamos en presencia de una violación de los derechos humanos considerando que la libertad personal es de suma importancia para la realización de los derechos humanos, quedando el inculcado en un estado de indefensión y a merced de la autoridad, concluyéndose que una vez que el inculcado ha sido detenido la autoridad correspondiente tendrá un término de tres días para resolver la situación jurídica del mismo, o en su defecto se le deje en libertad por no haberse reunido los elementos indispensables que menciona la propia Constitución. El incumplimiento de estos requisitos pasa a ser responsabilidad única, tanto de las autoridades ordenadoras como de las ejecutoras.

Las disposiciones jurídicas que contiene el artículo 20 --- constitucional son las que siguen:

En todo juicio del orden criminal tendrá el acusado las siguientes garantías:

I. Inmediatamente que lo solicite será puesto en libertad provisional bajo caución, que fijará el Juzgador, tomando en cuenta sus circunstancias personales y la gravedad del delito que se le impute, siempre que dicho delito, incluyendo sus modalidades, merezca, ser sancio

nado con pena cuyo término medio aritmético no sea mayor de cinco años de prisión, sin más requisito que poner la suma de dinero respectiva, a disposición de la autoridad judicial, u otorgar otra caución bastante para asegurarla, bajo la responsabilidad del juzgador en su aceptación.

La caución no excederá de la cantidad equivalente a la percepción durante dos años del salario mínimo general vigente en el lugar en que se cometió el delito. Sin embargo, la Autoridad Judicial, en virtud de la especial gravedad del delito, las particulares circunstancias personales del imputado o de la víctima, mediante resolución motivada, podrá incrementar el monto de la caución hasta la cantidad equivalente a la percepción durante cuatro años del salario mínimo vigente en el lugar en que se cometió el delito.

Si el delito es intencional y representa para su autor un beneficio económico o causa a la víctima daño y perjuicio patrimonial, la garantía será cuando menos tres veces mayor al beneficio obtenido o a los daños y perjuicios patrimoniales causados.

Si el delito es preterintencional o imprudencial, bastará que se garantice la reparación de los daños y perjuicios patrimoniales, y se estará a lo dispuesto en los dos párrafos anteriores.

II. No podrá ser compelido a declarar en su contra por lo cual queda rigurosamente prohibida toda incomunicación o cualquier otro medio que tienda a aquel objeto;

III. Se le hará saber en audiencia pública, y dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación a la justicia, el nombre de su acusador y la naturaleza y causa de la acusación, a fin de que conozca bien el hecho punible que se le atribuye y pueda contestar el car

go, rindiendo en este acto su declaración preparatoria;

IV. Será careado con los testigos que depongan en su --
contra, los que declararán en su presencia si estuvie--
sen en el lugar del juicio, para que pueda hacerles to--
das las preguntas conducentes a su defensa;

V. Se le recibirán los testigos y demás pruebas que ---
ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime ne
cesario al efecto y auxiliándosele para obtener la com-
parecencia de las personas cuyo testimonio solicite, --
siempre que se encuentren en el lugar del proceso;

VI. Será juzgado en audiencia pública por un juez o ju-
rado de ciudadanos que sepan leer y escribir, vecinos -
del lugar y partido en que se cometiere el delito, siem
pre que éste pueda ser castigado con una pena mayor de
un año de prisión. En todo caso serán juzgados por un
jurado los delitos cometidos por medio de la prensa con
tra el orden público o la seguridad exterior o interior
de la nación;

VII. Le serán facilitados todos los datos que solicite
para su defensa y que consten en el proceso;

VIII. Le será juzgado antes de cuatro meses si se trata
re de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de
prisión; y antes de un año si la pena máxima excediere
de ese tiempo;

IX. Se le oirá en defensa por sí o por persona de su -
confianza, o por ambos, según su voluntad; en caso de -
no tener quien lo defienda, se le presentará lista de -
los defensores de oficio para que elija el que o los --
que le convengan. Si el acusado no quiere nombrar de--
fensores, después de ser requerido para hacerlo, al ren
dir su declaración preparatoria, el juez le nombrará --
uno de oficio. El acusado podrá nombrar defensor desde

el momento en que sea aprehendido, y tendrá derecho a - que éste se halle presente en todos los actos del ju-- cicio; pero tendrá obligación de hacerlo comparecer cuan- tas veces se necesite, y

X. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o deten- ción, por falta de pago de honorarios de defensores o - por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de_ responsabilidad civil o algún otro motivo análogo.

Tampoco podrá prolongarse la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que mo_ tivare el proceso.

En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se - computará el tiempo de la detención.

Comentario del presente artículo: se establece un conjunto - de garantías para los procesados penalmente, ya que aunque se tra_ te de un criminal tiene el derecho de gozar de las garantías que_ la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga, y que todas las autoridades están obligadas a cumplir, en este caso el ministerio público desde que un presunto responsable sea puesto a su disposición ya sea por medio de la policía judi-- cial o preventiva, según el caso, o por vía particular, dicha per_ sona seguirá teniendo todos los derechos que le otorga la Consti- tución.

Las disposiciones constitucionales contenidas en el artículo 21 son las siguientes:

La imposición de las penas es propia y exclusiva de la_ autoridad judicial. La persecución de los delitos in- cumbe al ministerio público y a la policía judicial, la

cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél.

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

Analizando el presente artículo podemos indicar que se refiere a las facultades que tienen las autoridades judiciales, administrativas y las del ministerio público, al cual le corresponde la persecución de los delitos y a la policía judicial, la que estará al mando de este último; el juez de lo penal no podrá actuar jamás de oficio, sino a petición del ministerio público, y a la autoridad administrativa le competen las sanciones por las infracciones de reglamentos gubernativos y de policía como el propio artículo lo establece.

Entendiéndose como función persecutoria, como su nombre lo indica, ésta consiste en perseguir los delitos, o lo que es lo mismo, en buscar y reunir los elementos necesarios y hacer las gestiones pertinentes para procurar que a los autores de ellos se les apliquen las consecuencias establecidas en la ley, realizar las actividades necesarias para que el autor de un delito no evada la acción de la justicia. La actividad investigadora entraña una labor auténtica de averiguación, de búsqueda constante de las

pruebas que acreditan la existencia de los delitos y la responsabilidad de quienes en ellos participaron.

La iniciación de la investigación, está regida por el principio de requisitos de iniciación, en cuanto no se deja a la iniciativa del órgano investigador, el comienzo de la misma investigación, ya que son indispensables la reunión de requisitos fijados por la ley.

La actividad investigadora se regirá por el principio de --oficiosidad. Para la búsqueda de pruebas, hechas por el órgano --encargado de la investigación, no se necesita la solicitud de parte, inclusive en los delitos que se persiguen por querella necesaria. Iniciada la investigación, el órgano investigador, oficiosamente, lleva a cabo la búsqueda, llenados los requisitos para que inicie la investigación; ésta siempre debe llevarse a cabo aun en los casos en que el órgano investigador estime inoportuno hacerla, sujetándola a los preceptos fijados en la ley.

REGLAMENTACION DE LA ACTUACION DEL MINISTERIO PUBLICO

El artículo 21 constitucional, establece que "la persecución de los delitos incumbe al ministerio público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél".

El Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal en su artículo segundo dice que

... corresponde al ministerio público el ejercicio exclusivo de la acción penal la cual tiene por objeto:

I. Pedir la aplicación de las sanciones establecidas en las leyes penales;

II. Pedir la reparación del daño en los términos especificados en el Código Penal.

Consideramos que el presente artículo es de poca técnica en el cual se incluye el ejercicio de la acción penal ya que en el artículo 136 del Código Federal de Procedimientos Penales, indica que en ejercicio de la acción penal corresponde al ministerio público:

I. Promover la incuación del procedimiento judicial;

II. Solicitar las órdenes de comparecencia para preparatoria y las de aprehensión que sean procedentes;

III. Pedir el aseguramiento precautorio de bienes para los efectos de la reparación del daño;

IV. Rendir las pruebas de la existencia de los delitos de la responsabilidad de los inculcados;

V. Pedir la aplicación de las sanciones respectivas; y

VI. En general hacer todas las promociones que sean conducentes a la tramitación popular de los procesos.

El reglamento interior de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en su capítulo V, artículo 12, dice la Dirección General de Averiguaciones Previas tendrá las siguientes atribuciones:

I. Recibir denuncias, acusaciones o querellas sobre conductas o hechos que puedan constituir delito;

II. Investigar los delitos del orden común con el auxilio de la policía judicial y de la policía preventiva -

practicando las diligencias necesarias y allegándose -- las pruebas que considere pertinentes, para la proba--- ción del cuerpo del delito y la probable responsabili--- dad de quienes en él hubieran intervenido así como el - daño causado y en su caso, el monto del mismo;

III. Restituir al ofendido en el goce de sus derechos - provisional e inmediatamente, de oficio o a petición de parte, cuando esté plenamente comprobado en la averigua ción previa el delito de que se trate, exigiendo garan tía suficiente si se estimare necesario;

IV. Poner a disposición de la autoridad competente, sin demora, a las personas detenidas en casos de flagrante_ delito o de urgencia, de acuerdo con el artículo 16 --- constitucional;

V. Solicitar, en términos del artículo 16 constitucio- nal, las órdenes de cateos, que sean necesarios;

VI. Asegurar los bienes u objetos relacionados con he-- chos delictuosos, en los casos que corresponda, para po nerlos a disposición del órgano jurisdiccional;

VII. Recabar de las dependencias y entidades de la admi nistración pública federal, de las correspondientes al_ Departamento del Distrito Federal, así como de otras au toridades y entidades, los informes, documentos y opi-- niones necesarios para el ejercicio de sus atribucio--- nes;

VIII. Requerir informes y documentos de los particula-- res, para el ejercicio de sus atribuciones;

IX. Solicitar la aplicación de la medida precautoria de arraigo.

Es importante hacer notar que el ministerio público se encuentra_ adscrito a la Dirección General de Averiguaciones Previas, motivo por_ el cual se cita el artículo anterior.

CITAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO PRIMERO

- 1 Franco Villa, José: El Ministerio Público Federal; Editorial - Porrúa, S. A., México, 1985, primera edición, p. 3
- 2 Franco Villa, José: ob.cit., p. 4
- 3 Franco Villa, José: ob.cit., p. 4
- 4 Franco Villa, José: ob.cit., p. 5
- 5 Franco Villa, José: ob.cit., p. 5
- 6 De Pina Rafael y De Pina Vara: Diccionario de Derecho; Editorial Porrúa, S. A., México, 1986, 14ª edición, p. 351
- 7 Castro, Juventino V.: El Ministerio Público en México; Editorial Porrúa, S. A., México, 1990, Séptima edición, p. 3
- 8 Rivera Silva, Manuel: El Procedimiento Penal; Editorial Porrúa S. A., México, 1949, Primera edición, p. 72

TEMARIO DEL CAPITULO SEGUNDO

LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

SU DEFINICION

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS DERECHO HUMANOS

FUNDAMENTACION CONSTITUCIONAL DE LA COMISION NACIONAL DE
DERECHOS HUMANOS

REGLAMENTACION LEGAL DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS
HUMANOS

CAPITULO SEGUNDO

LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

DEFINICION

Los derechos humanos en la historia, se definen como un conjunto de prerrogativas que permiten al individuo desarrollar su personalidad. Estos derechos imprescriptibles mencionados en la Declaración Universal de las Naciones Unidas como inalienables, inherentes a todos los miembros de la familia humana, son el fundamento de la libertad, de la paz y de la justicia en el mundo.

El individuo tiene derechos inherentes a su calidad de persona humana y el ejercicio de estos derechos asegura el desarrollo de su personalidad, aplicando prerrogativas y poderes de acción que el individuo va a sostener frente al poder público.

Hoy en día, en régimen democrático, se hace clásicamente una división tripartita de los derechos humanos, que son los siguientes:

- A). Los derechos civiles o derechos individuales stricto sensu (libertad, igualdad, seguridad, propiedad).
- B). Los derechos políticos, cuyo ejercicio pertenece a los ciudadanos (sufragio, elegibilidad, petición).
- C). Los derechos sociales, que aparecieron en las leyes fundamentales desde hace medio siglo y que se resuelven en las prestaciones del Estado.

Gerhard Oestreich dice que

Los Derechos Humanos son aquellos que les corresponden a todo ser humano por naturaleza en forma inalienable o imprescriptible, y que gracias a ellos se desarrolla la personalidad, la dignidad y el valor del ser humano.

(1)

Los Derechos Humanos son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano y que el Estado está obligado a respetar, proteger y defender. (2)

Antonio Pérez Luño, destacado jurista español, señala que --
los Derechos Humanos

... aparecen como un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las -- exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente - por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional. (3)

Ante estos conceptos, podemos definir nosotros los Derechos Humanos como las facultades que posee el ser humano tales como: - el derecho a ser libre, la libertad a elegir trabajo o profesión, la libertad de tránsito, el derecho a expresar libremente las --- ideas, el derecho a recibir un juicio justo, entre otros suscepti**l**bles de ser violados por una autoridad o por cualquiera otro agen**t**e social.

Los Derechos Humanos son inalienables (su dominio no puede - pasarse a otro), imprescriptibles (no se extinguen, no expiran) - e indivisibles, como la obligación de interpretar, afirmar y hacer

respetar los diferentes grupos de derechos de manera simultánea e interdependiente, tomando en consideración sus diferencias de naturaleza.

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS DERECHOS HUMANOS

Inicialmente existe un documento donde se reconoce el derecho a la protección, que actualmente se entiende como el derecho de asilo figurando éste en la Biblia, en el libro del Exodo, capítulo 23, versículo 9.

Posteriormente en la Carta Magna de 1215, elaborada por el rey "Juan sin Tierra", integrada por 63 disposiciones y que contiene el reconocimiento de algunos derechos tales como a la libertad, a la protección contra detenciones ilegales y el maltrato físico, a la propiedad, a un juicio justo y a la libre circulación.

En el artículo 39 de dicha carta se dice:

Ningún hombre libre será arrestado o detenido en prisión o desposeído de sus bienes, proscrito o desterrado o molestado en alguna manera; y no dispondremos sobre él ni lo pondremos en prisión, sino por el juicio legal de los pares o por ley del país.

En el siglo XIII, la detención arbitraria ya era reconocida como delito.

La Declaración de los Derechos del pueblo de Virginia elaborada en 1776 incorpora el reconocimiento de la igualdad natural en la libertad, el derecho a la independencia, al goce de la vida y la libertad, a adquirir y poseer propiedades, a obtener la felicidad, etc.

En su artículo 1º indica:

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

Asimismo se incorpora una de las primeras manifestaciones -- del reconocimiento a la soberanía popular.

En su artículo 2º se establece:

Que todo poder es inherente al pueblo y, en consecuencia procede de él; que los magistrados son sus mandatarios y sus servidores, y en cualquier momento responsables de él.

En este documento se reconoce el derecho a rebelarse contra -- los gobernantes que no respondan a sus intereses.

En su artículo 3º se indica:

Que el gobierno es instituido o debería serlo para el -- común provecho, protección y seguridad del pueblo, nación o comunidad: que de todas las formas y modos de -- gobierno es el mejor, el más capaz de producir el mayor grado de felicidad y seguridad, y el que está más eficazmente asegurado contra el peligro de un mal gobierno; y que cuando un gobierno resulta inadecuado o es contrario a estos principios, una mayoría de la comunidad tiene derecho indiscutible, inalienable e irrevocable de -- reformarlo, alterarlo o abolirlo de la manera que se -- juzgue más conveniente al bien público.

Durante la Revolución Francesa (24 de junio de 1793) se lleva a cabo la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

Los representantes del pueblo francés constituidos en Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el menosprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de las desgracias públicas y de la corrupción, de los gobiernos, han resuelto exponer, en una declaración solemne los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre, a fin de que esta declaración constantemente presente para 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 comparados a cada instante con la meta de toda institución política, sean más respetados; a fin de que las reclamaciones de los ciudadanos, fundadas desde ahora en principios simples e incontestables, se dirijan siempre al mantenimiento de la Constitución y a la felicidad de todos.

Así, en función de preservar a las generaciones venideras de la guerra, de reafirmar la fe en los Derechos Humanos, de procurar la igualdad entre todos los individuos y naciones y teniendo presentes la necesidad de crear las condiciones para mantener la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los Tratados y otras fuentes de Derecho Internacional, y con el deseo de promover el progreso social y elevar el nivel de vida en un concepto amplio, de libertad, en el año de 1945 se formó la Organización de las Naciones Unidas (ONU) después de haber elaborado su carta, se planteó la necesidad de preparar y aprobar un documento que --

sirviera de guía moral para todos en relación al reconocimiento de los Derechos Humanos surgiendo así la Declaración Universal -- que es considerado como el documento más importante sobre los Derechos Humanos.

Norberto Bobbio afirma que esta Declaración

Representa la conciencia histórica que la humanidad tiene de sus valores fundamentales en la segunda mitad del siglo veinte. Es una síntesis del pasado y una inspiración para el porvenir: pero sus tablas no han sido esculpidas de una vez para siempre.

La Declaración Universal de Derechos Humanos debe ser vista como producto histórico del esfuerzo popular por preservar la paz y conseguir el respeto de los Derechos Humanos, que presenta limitaciones pero ofrece perspectivas.

En defensa de tales derechos surge en México la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como un órgano desconcentrado adscrito a la Secretaría de Gobernación responsable de vigilar el acatamiento a las normas que consagran los Derechos Humanos, que se encuentran contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como garantías individuales o sociales, y en las convenciones y tratados internacionales suscritos por México.

En fecha 6 de junio de 1990 se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos, manifestando el Gobierno de la República que defender los derechos humanos es entrar a una modernización conjunta entre el gobierno con la participación civil. Asimismo, afirmó que la acción que hoy tomamos es un ejemplo de compromiso guber

namental de dar la más alta prioridad a las garantías individuales y sociales con intensa labor y el constante mejoramiento de las instituciones que nos hemos dado; que construir un México mejor para nuestros hijos ha de pasar por la certidumbre de la mejor protección a los derechos y libertades de todos los mexicanos.

La creación de esa Comisión Nacional de Derechos Humanos ha despertado, como es natural, los más diversos comentarios, los cuales van desde el más negativo hasta los más exagerados optimismos. Considero que para el buen funcionamiento y éxito de dicha Comisión es necesario que en su actuación tenga independencia del gobierno, de los partidos políticos y de otras organizaciones políticas y sociales.

FUNDAMENTACION CONSTITUCIONAL DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, tiene como fundamentación de que en México todos los individuos inclusive los acusados de los más graves delitos, tienen derecho a gozar de las garantías individuales que consagra nuestra Constitución, dentro de las cuales están las garantías correspondientes a la integridad y la dignidad de la persona, y especialmente las que deben respetarse en las averiguaciones previas y en los procedimientos penales.

En la defensa de tales derechos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, estará expeditada a garantizarlo ante cualquier autoridad, sin intentar suplir las funciones propias de los poder-

res judiciales y actuará con la independencia que le es indispensable por lo que la Secretaría de Gobernación es la responsable de vigilar el acatamiento a las normas que consagran los derechos humanos que se encuentran contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como garantías individuales o sociales.

Cabe aclarar que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, no es una autoridad sino un órgano desconcentrado que únicamente tiene facultades para sugerir, observar, proponer y llevar a cabo recomendaciones ante cualquier autoridad, que ha violado los derechos humanos que se encuentran contenidos en los primeros 29 artículos de nuestra Constitución.

REGLAMENTACION LEGAL DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

El Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se publicó en el Diario Oficial de la Federación el primero del mes de agosto del año de 1990 y contiene los fines y las atribuciones de la Comisión, los órganos de la misma con sus estructuras y competencias, así como el procedimiento para la presentación de la queja, el periodo de investigación y la redacción de la recomendación.

El mencionado Reglamento interno fue discutido y aprobado -- unánimamente por el Consejo de la Comisión Nacional. Este Consejo está integrado actualmente por personalidades de nuestra plural sociedad civil; Héctor Aguilar Camín, Carlos Escandón Domín--

quez, Javier Gil Castañeda, Carlos Payán Vélver, Salvador Valencia Carmona, Guillermo Bonfil Batalla, Carlos Fuentes, Oscar González César y Rodolfo Stavenhagen; y por dos funcionarios: el Presidente de la propia Comisión y el Secretario Técnico del Consejo Jorge Carpizo y Luis Ortiz Monasterio, respectivamente.

Es decir, el instrumento jurídico que reglamenta el Acuerdo Presidencial que creó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos fue discutido y aprobado por un órgano donde mayoritariamente sus integrantes no son funcionarios públicos ni legisladores, sino personalidades cuya independencia está respaldada por sus biografías. Este dato reviste una importancia singular y particulariza la naturaleza de toda la Comisión Nacional.

El segundo dato de gran trascendencia es que ese reglamento interno, por instrucciones del Presidente Carlos Salinas, se publicó en el Diario Oficial. Así, un reglamento aprobado mayoritariamente por la sociedad civil adquiere la jerarquía de norma general, abstracta e impersonal. Este es un caso extraordinario que tiene un significado profundo que impregna la naturaleza de la Comisión Nacional y que se resalta en el artículo primero del reglamento.

La Comisión Nacional es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación pero es también un órgano de la sociedad y el defensor de ésta.

El artículo tercero del Reglamento señala la competencia de la Comisión Nacional que abarca tres grandes campos, tratándose de:

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

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

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

Es muy importante considerar que no existen violaciones a los derechos humanos en las relaciones entre particulares ya que para que éstas se den es necesario que intervenga, directa o indirectamente, una autoridad o servidor público.

Por ejemplo:

Pedro Rodríguez asesina a María Rodríguez y ninguno es autoridad; aquí únicamente existe un delito que castigan las leyes pero no hay violación a los derechos humanos. En cambio Pedro Rodríguez, quien es un policía, asesina a María Rodríguez; aquí también existe un delito pero además hay una violación a los derechos humanos por la intervención de un servidor público. En consecuencia, hay que decirlo una y otra vez: existe violación de derechos humanos sólo cuando en esa relación interviene una autoridad o un servidor público.

Ahora bien, el reglamento recoge las ideas más actuales: en la violación puede no intervenir directamente una autoridad o fun

cionario público, sino otro agente social, pero éste goza de la anuencia o tolerancia de una autoridad; entonces, también hay violación de derechos humanos.

El artículo cuarto del reglamento precisa la competencia de la Comisión en tres casos especialmente:

A). Respecto a Aspectos Jurisdiccionales de Fondo

B). Conflictos Laborales

C). Aspectos Electorales

La Comisión Nacional no es competente para intervenir con respecto a sentencias definitivas en aspectos jurisdiccionales de fondo, porque siempre tiene que existir una última instancia de decisión la cual revisa los fallos de la instancia de jerarquía inferior. Generalmente esta última instancia corresponde al poder judicial, excepcionalmente puede ser el poder legislativo como en los juicios de responsabilidad política, porque los casos deben tener un final, no pueden indefinidamente permanecer pendientes y cuando éste se alcanza, la sentencia adquiere valor de cosa juzgada, de verdad legal, lo que contribuye a reforzar la seguridad jurídica.

Además no es posible ni conveniente que se trate de suplir o de interferir en la labor judicial, la cual se desarrolla por las etapas señaladas por la ley, y es el juez quien mejor conoce el expediente, base de la sentencia.

La independencia del Poder Judicial no puede ser vulnerada; ésta es una de las mejores garantías para la defensa de la liber-

tad, la dignidad y la seguridad jurídica de los individuos y en general, para el fortalecimiento de la democracia, ya que se desquiciaría todo el orden jurídico si un órgano interviene en la -- competencia y funciones jurisdiccionales que corresponden al poder judicial.

De acuerdo con la regla general asentada, la Comisión Nacional de Derechos Humanos si puede intervenir tratándose de vicios en los procedimientos, incluidos los judiciales, porque en esas situaciones no se examina ningún aspecto jurisdiccional de fondo y si se pueden estar violando derechos humanos consagrados en la Constitución.

Por ejemplo, si en un proceso penal el término constitucional máximo para dictar la sentencia ha sido rebasado. Este es un caso en que la Comisión Nacional puede dirigirse al Juez en cuestión para recomendarle que acelere, dentro de los mandatos legales, ese proceso. En esta situación no se da ninguno de los graves peligros apuntados con respecto a la intervención en sentencias definitivas y aspectos jurisdiccionales de fondo porque, en ningún momento y por ningún motivo, esa recomendación se está refiriendo a ellos, sino única y exclusivamente a un vicio en el -- procedimiento. Así operan los ombudsmen y el desarrollo actual -- está haciendo que en el mundo se creen ombudsmen judiciales especializados para conocer vicios o fallas en los procedimientos judiciales.

La Comisión Nacional no es competente para conocer los con--

flictos laborales en los que exista una controversia individual o colectiva entre trabajador y patrón y que ésta sea de competencia jurisdiccional; porque en esos conflictos laborales no interviene una autoridad o servidor público; luego, no existe violación a -- los derechos humanos; no es posible substituir a la Junta Federal y a las locales de Conciliación y Arbitraje ni a los Tribunales - Colegiados de Circuito, además no es posible intervenir en asuntos jurisdiccionales de fondo. Ahora bien, la Comisión Nacional si es competente en los asuntos laborales en los cuales interviene alguna autoridad administrativa, con este carácter, y supuesta mente se hayan violado derechos humanos.

La Comisión está facultada para conocer violaciones a las garantías individuales establecidas en la Constitución y que se cometan durante los procesos comiciales; es decir, por ejemplo, María Rodríguez es secuestrada por servidores públicos para impedir le que pueda depositar su voto en las urnas. La propaganda política de un candidato es destrozada por servidores públicos, vulne rándole su derecho de libre expresión. En esos casos, la Comi--- sión Nacional debe expedir su recomendación antes de que los orga nismos competentes emitan su resolución definitiva, y para ello - cuenta con aproximadamente seis semanas, porque si ya existe una resolución definitiva expedida por quien es la última instancia de decisión en esos casos, cuestionarla implica objetar la legiti midad del funcionario en cuestión sin que ya exista una instancia jurídica que pueda intervenir, con lo que se crea un problema político sin solución jurídica, lo cual puede ser el principio de -

situaciones extraordinariamente graves para el país.

En 1874, la Suprema Corte de Justicia estableció la tesis de la incompetencia de origen de los funcionarios a través de la --- cual ese Alto Tribunal podía examinar si existía algún vicio en el origen constitucional del cargo del funcionario. Esta tesis --- resultó especialmente perjudicial para el país e incluso propició que el entonces Presidente de la Suprema Corte de Justicia, Don --- José María Iglesias, realizara un golpe de Estado y se autonombra ra Presidente de la República.

El propio artículo cuarto, en su fracción III, indica que la Comisión Nacional no tiene competencia para intervenir en la cali ficación de las elecciones, porque no puede substituir a los con-- gresos federal y locales y a los tribunales electorales en donde existen, porque la Comisión Nacional se convertiría en un super - poder por encima de los poderes legislativo y judicial.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos puede iniciar el -- procedimiento para conocer si hay o no violación de derechos huma nos a través de dos caminos: de oficio o por queja presentada ante la propia Comisión; pueden ser presentadas por todas aquellas personas que tengan conocimiento de una violación de derechos hu manos, resultaren o no perjudicadas por ellas.

Este concepto es amplísimo y supera el formalismo jurídico - que exige que quien ocurre a un tribunal u órgano público demues tre tener interés jurídico para ello, o sea, que se encuentra en el supuesto que señala la norma. En el caso de la Comisión Nacio

nal, cualquiera que conozca de la existencia de una violación a los derechos humanos puede presentar la queja y en la realidad -- así sucede: muchas de éstas se conocen a través de los organismos no gubernamentales pro defensa de los derechos humanos.

Las quejas deben presentarse por escrito y no deben ser anónimas. Si quien la presenta no sabe escribir, la Comisión lo --- auxilia y lo hace si necesita un traductor.

Lo primero que la Comisión Nacional realiza ante la presentación de la queja es examinar si es competente o no. Si no es competente, por escrito se lo hace saber al quejoso expresándole las razones de la incompetencia, así como si existe y aún tiene derecho a ello, a cuál órgano debe acudir.

En todos aquellos casos en que la Comisión Nacional es competente, se abre un expediente y se solicita a la autoridad señalada como responsable el envío de un informe sobre los hechos que se aducen dentro de un término de quince días naturales. Se abre un período probatorio para desahogar las pruebas presentadas por las partes y la Comisión Nacional puede realizar las investigaciones que juzgue necesarias para la buena integración del expediente. Todas las autoridades del país están obligadas a proporcionar, veraz y oportunamente, la información y documentación que solicite la Comisión Nacional, lo que incluye las visitas e inspecciones que sean necesarias.

El artículo 29 del Reglamento Interno señala que todas las gestiones realizadas ante la Comisión serán gratuitas y que en la

tramitación de las quejas se evitará todo burocratismo y formalismo. El término para presentar una queja es de un año, contado a partir de la fecha en que se tuvo conocimiento de la violación -- del derecho humano. Una vez terminado el procedimiento, caracterizado por su falta de formalismo que se debe desahogar, se examina el expediente y de acuerdo con las constancias y pruebas en él contenidas se podrá declarar la no responsabilidad de la autoridad o la emisión de una recomendación a la autoridad que ha violado un derecho humano.

Todas las recomendaciones que se llevan a cabo son publicadas en la "Gaceta" de la Comisión Nacional que es el órgano oficial de la misma y de ellas se dará cuenta en el informe semestral.

El Presidente de la Comisión Nacional está obligado a rendir semestralmente al Presidente de la República el informe en el cual se precisen el número y tipo de quejas presentadas, las recomendaciones expedidas, cuáles de ellas fueron aceptadas y cuáles no, y qué autoridades las rechazaron.

CITAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO SEGUNDO

- 1 ACTA, Revista de Análisis y Actualización Jurídica, Año 1, Número 1, México, 1990, p. 18
- 2 ACTA, Ob.cit., p. 20
3. ACTA, Ob.cit., p. 21

TEMARIO DEL CAPITULO TERCERO

EL OMBUDSMAN

SU DEFINICION

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL OMBUDSMAN

FUNDAMENTACION JURIDICA DEL OMBUDSMAN

CAPITULO TERCERO

EL OMBUDSMAN

DEFINICION

El Ombudsman es un funcionario, con jurisdicción nacional o regional, general o especializada, que tiene el encargo de cuidar a solicitud de los particulares que la acción de las autoridades, particularmente de las gubernativas, sean no solamente legal, sino razonable, oportuna, justa, humana. (1)

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. (2)

El Ombudsman 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 de 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 noción propia, y quien tiene poder para investigar, así como para recomendar acciones correctivas y publicar informes. (3)

Se puede definir el Ombudsman como un control adicional para el cumplimiento de las leyes, supervisar su aplicación por la Administración y Crear un nuevo camino ágil y sin formalismos. a --

través del cual los individuos pudieran quejarse de las arbitrariedades y violaciones cometidas por autoridades y funcionarios.

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL OMBUDSMAN

El Ombudsman nació en Suecia con la Constitución de 1809, -- con el fin de establecer un control adicional para el cumplimiento de las leyes, supervisar su aplicación por la administración y crear un nuevo camino. Aprobándose asimismo el instrumento de gobierno Regeringsform que junto con el Acta de Sucesión, el Acta -- del Parlamento y el Acta de Libertad de Prensa, conformaron dicha Constitución y los ordenamientos fundamentales, vigentes hasta -- 1974.

El Poder Judicial se confió a los tribunales, encabezados -- desde entonces por las Cortes Supremas, las que deciden en última instancia y en nombre del rey subsistió la figura del canceller -- de justicia en su calidad de contralor de las oficinas y funcionarios públicos; se le consideró una autoridad independiente aunque al servicio del rey y del consejo, pero sin que permaneciera ligado como un consejero o ministro, despojándole así del carácter po -- lítico que en otro tiempo había tenido.

Relevante innovación, en dicho instrumento de gobierno, fue -- la creación de la figura jurídica Justitie Ombudsman; al tenor de su artículo 96 aquél expresa:

El parlamento debe en cada sesión ordinaria designar un ju -- risconsulto de probada ciencia y de special integridad en calidad

de mandatario (Justitie Ombudsman) del parlamento (Riksdag), encargado según las instrucciones que éste le dará, de controlar la observancia de las leyes por los tribunales competentes, según las leyes, a aquellos que en el cumplimiento de sus funciones hayan cometido ilegalidades o negligencias por parcialidad, favor o cualquier otro motivo. Estará sujeto en todo caso, a las mismas responsabilidades y tendrá los mismos deberes que el Código de Procedimientos prescribe para los acusadores públicos.

El primer Ombudsman parlamentario electo en 1810, BARON L.A. MANNERHEIM, había sido jefe del comité parlamentario que redactó las leyes constitucionales de 1809 y fue considerado líder del partido constitucional que detentaba, en ese entonces, el poder; ésta es la única ocasión que un Ombudsman sueco es nombrado por razones de peso político.

Cuando comenzó a crecer excesivamente la carga de trabajo del Justitie Ombudsman, el parlamento aprobó la institución de otra dependencia: homóloga encargada exclusivamente de los asuntos militares; el nuevo comisionado, el ombudsman militar que fue designado en 1915 y tal división duró hasta 1968.

Los países que primariamente llevaron a cabo la introducción de esta institución, originalmente sueca, fueron sus vecinos escandinavos. A la fecha existe en más de cuarenta países, entre los que se pueden mencionar Finlandia, Dinamarca, Nueva Zelanda, Gran Bretaña, Canadá, Francia, Italia, Portugal, España, Costa Rica y Guatemala.

El primer Ombudsman que se implantó en México fue la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes, mediante el decreto que reformó y adicionó la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del primero de agosto de 1988, publicado en el Periódico Oficial de tal entidad federativa, el 14 de agosto del mismo año; dicha Procuraduría entró en funciones el doce de septiembre del referido año, inaugurando un período nuevo con la operación del primer ombudsman en la vida institucional del país.

Hasta entonces no existía en la República el servicio público de hacer valer los derechos humanos, a partir de un procurador de los mismos, frente a la arbitrariedad gubernamental, con poder para requerir información de la autoridad y recomendar el curso de la conducta gubernamental de acuerdo con el marco constitucional y legal, pero sin la facultad de imperio para hacer cumplir coactivamente sus recomendaciones. El marco gubernamental de protección se restringía en el Poder Ejecutivo.

- A) El ejercicio discrecional de la acción penal por parte -- del Ministerio Público para los casos en los que la arbitrariedad gubernamental resultase en delito; y
- B) Al procedimiento, también discrecional, de substanciación de responsabilidades administrativas a partir del marco disciplinario que introdujo la reforma al título cuarto de la Constitución de diciembre de 1982.

En el Poder Legislativo se restringía al procedimiento de juicio político para el caso de los altos servidores públicos pre visto en esas reformas.

Y en el Poder Judicial se restringía al tradicional juicio de amparo con efectos restrictivos para salvaguardar las garan -- tías constitucionales frente a la arbitrariedad de los poderes -- constituidos.

La reforma de Aguascalientes de 1988 incorpora al sistema me xicano de protección gubernamental de los derechos humanos la con tribución escandinava del ombudsman, un tanto desconocida hasta - épocas muy recientes no sólo en la tradición constitucional mexi - cana, sino también en las tradiciones constitucionales de los Es - tados Unidos de América y de la Europa continental y latina con - las que más ha interactuado. En la Constitución democrática, Es - paña la incorpora con el nombre de Defensor del Pueblo en su le - gislación orgánica de 1981.

Muestra una elevada productividad en términos presupuestales y de los recursos humanos y materiales empleados para sus activi - dades, no sólo en relación al número de quejas atendidas, sino -- también en relación a sus actividades generales para establecer - en Aguascalientes, y contribuir al establecimiento en México, de - "una verdadera cultura de respeto a los derechos humanos, lo que - en última instancia constituye su mejor garantía".

En 1989 con el presupuesto que le fue otorgado se sustanció - el procedimiento de responsabilidades administrativas del caso y -

formuló la multiplicidad de recomendaciones y proposiciones consecuentes para mejorar los sistemas administrativos propiciatorios de la arbitrariedad, la corrupción y la ineficacia, durante el único año completo en que ha estado en operación, sino que también demostró una singular actividad en la promoción de esa cultura de respeto.

En sus actividades se pueden caracterizar dos tipos de tareas:

1. La substanciación del procedimiento de protección a partir de las quejas recibidas y la investigación consecuente de la que se derivan sus determinaciones sobre la responsabilidad de los servidores públicos involucrados y sus recomendaciones. Estas suelen tener una doble naturaleza:

- a). Recomienda al superior jerárquico del servidor público, las sanciones consecuentes a su responsabilidad de acuerdo con la ley de responsabilidades de los servidores públicos.
- b). Por otra parte recomienda patrones de ejercicio de la autoridad, de organización y de funcionamiento en el servidor público involucrado para corregir deficiencias en su prestación, que propician la afectación adversa de los derechos de los gobernados.

2. El segundo tipo de actividades tiene que ver con la promoción en general de la "cultura de protección de los derechos humanos". Implican las actividades académicas y de comunicación social, así como el intercambio nacional e incluso internacional con experiencias y promociones de todo tipo con esos derroteros.

Esto contribuyó a la formulación de un proyecto innovador de Código de Procedimientos Civiles que se convirtió en ley, en consonancia con su papel social amplio de proponer a los poderes --- constitucionales del Estado reformas generales a los ordenamientos jurídicos y sistemas administrativos para mejorar la protección y ejercicio de las garantías constitucionales individuales y sociales de la población, estableciendo marcos de concertación e interacción entre autoridades entre sí y con la sociedad conductes a la adopción y consolidación de dichas reformas.

La Procuraduría de Protección Ciudadana está contribuyendo a la articulación responsable de una propuesta de reformas jurídicas y administrativas para hacer prevalecer la constitución sobre la tortura en la indagación penal y, eventualmente, contribuir al desarrollo de mayor significado en la evolución del Derecho penal en México, al eliminar todo valor probatorio a declaraciones no hechas ante presencia del juez competente dentro del marco de un anteproyecto del Código de Procedimientos Penales del Estado de Aguascalientes.

En cuanto a comunicación social, dicha procuraduría transmitió, durante meses, el Programa de Protección Ciudadana en el canal estatal de televisión, en los medios académicos, políticos, de la administración pública de difusión cultural, y de defensa de derechos humanos a nivel local, nacional e incluso internacional, para sustentar y proyectar el marco innovador del ombudsman.

La estrecha vinculación con la Defensoría de los Derechos --

Universitarios de la Universidad Nacional Autónoma de México, es un antecedente de la primera experiencia gubernamental mexicana en Aguascalientes. También interactuó con la experiencia subsecuente, aunque mucho más limitada por su desconocimiento de las indagatorias penales, de la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, con los proyectos de protección que actualmente se están articulando en Baja California y Chihuahua.

En la década de los 80's, surgen nuevas organizaciones campesinas con fuerte énfasis en los Derechos Humanos: la creación de la Procuraduría para la Defensa del Indígena, el 26 de septiembre de 1986, y dentro de sus consideraciones se enuncia lo siguiente:

Existen muchos miembros de las etnias indígenas oaxaqueñas privados de su libertad por distintas causales derivadas de situaciones de injusticia económica y social; muchos de estos presos, por su desconocimiento del idioma oficial y en consecuencia de las leyes nacionales, se encuentran en situación de desventaja para el ejercicio de sus derechos humanos que como ciudadanos les corresponden.

La decisión de crear una institución específica en favor de la población indígena de Oaxaca, no fue algo acontecido al azar: varios movimientos indígenas, surgidos en la década de los setentas y afianzados en los primeros años de los ochentas, habían venido creando un consenso que llegó hasta las más altas instancias del propio Estado oaxaqueño. La propia sociedad civil internacional intervino en esta dinámica: en varias ocasiones, la organiza-

ción Amnistía Internacional realizó gestiones en este Estado.

La promoción de los Derechos Humanos de los indígenas en Guerrero, y otras latitudes, no se entiende sin la participación y acción de la sociedad civil. La creación de la Procuraduría Social de la Montaña fue consecuencia de la acción decidida de varias organizaciones que constituyeron el 19 de mayo de 1979, el Consejo de Pueblos de la Montaña de Guerrero, participando representantes de núcleos náhuas, mixtecos, tlapanecos y amuzgos.

En los umbrales del siglo XXI, del año dos mil, nadie hubiera imaginado que en un país abiertamente orientado hacia la modernidad política y económica, un viejo sueño indigenista comenzara a hacerse realidad: reconocer derechos constitucionales y personalidad jurídica completa a los distintos pueblos indígenas que conforman a México.

Se trata de un proceso legislativo con repercusiones mayúsculas.

FUNDAMENTACION JURIDICA DEL OMBUDSMAN

El Ombudsman en México se encuentra representado actualmente por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y su fundamentación se encuentra contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como garantías individuales o sociales y en las convenciones y tratados internacionales suscritos por México.

El interés por la institución del Ombudsman se manifiesta --

constantemente a través de numerosos estudios doctrinales y algunos proyectos legislativos, sin embargo en la práctica sólo se ha establecido figuras análogas como son la Procuraduría Federal del Consumidor, la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal y el Ministerio Público en determinados casos.

La implementación de figuras que poseen las características esenciales del Ombudsman únicamente ha sido posible a nivel local.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO TERCERO

- 1 Venegas Alvarez, Sonia: Origen y Devenir del Ombudsman; Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ciudad Universitaria, México, , p. 39
- 2 García Cordero, Fernando: Revista de Análisis y Actualización Jurídica, ACTA, Año I, Núm. 1, Diciembre-90, México, 1990, - p. 30
- 3 García Cordero, Fernando: Ob.cit., p. 31

TEMARIO DEL CAPITULO CUARTO

LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y EL OMBUDSMAN

**CONCORDANCIAS ENTRE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS
Y EL OMBUDSMAN**

**DIFERENCIAS ENTRE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y
EL OMBUDSMAN**

CAPITULO CUARTO

LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y EL OMBUDSMAN

La Comisión Nacional de Derechos Humanos no es un ombudsman, pero tiene muchas similitudes con él.

Ombudsman es un vocablo sueco que hoy en día denota una institución jurídica que existe realmente en más de cuarenta países, aun cuando más de trescientos órganos e individuos se aplican a sí mismos esta denominación aunque no satisfacen todas las características de ella.

El ombudsman es un organismo cuyo titular es un funcionario público de alto nivel, quien actúa con independencia pero es responsable ante el poder legislativo, recibe quejas en contra de autoridades y funcionarios, las investiga y emite recomendaciones y periódicamente rinde un informe público sobre el cumplimiento o no de sus recomendaciones, sugerencias y observaciones.

El ombudsman nació en Suecia con la Constitución de 1809 y persiguió establecer un control adicional para el cumplimiento de las leyes, supervisar cómo éstas eran realmente aplicadas por la administración, y crear un nuevo camino, ágil y sin formalismos - a través del cual los individuos pudieran quejarse de las arbitrariedades y violaciones cometidas por autoridades y funcionarios.

Más de cien años después de su creación, el ombudsman fue adoptado, por primera vez, por otro país que no fuera Suecia; por Finlandia en su Constitución de 1919.

Más de tres decenios después el ejemplo fue seguido por Dinamarca. En 1962 se admitió por Nueva Zelandia y fue la primera vez que se instituyó en un país fuera de Escandinavia. Pero a partir de esta fecha es una institución que comienza a ser muy estudiada y discutida en congresos y simposios internacionales y es adoptada, ya sea nacional o localmente, por países como Gran Bretaña, Canadá, Francia e Italia.

En el mundo iberoamericano la figura del ombudsman se va abriendo camino: en Portugal en 1975 con el nombre de Promotor de la Justicia, en España en 1978 con el de Defensor del Pueblo, en Costa Rica en 1982 con la Procuraduría de los Derechos Humanos, en Guatemala en 1985 con el Procurador de los Derechos Humanos, y en México con los organismos que se encuentran adscritos a la Secretaría de Gobernación en forma desconcentrada.

México es así, congruente con sus mejores tradiciones históricas. La Declaración Universal de los Derechos Humanos promulgada en París en 1948 por la Organización de las Naciones Unidas, y que constituye la carta magna de la dignidad y el enaltecimiento del hombre, se encuentra ya prefigurada en el ideario de Morelos y en el articulado de la Constitución de 1917. Por ello cabe a nuestro país el mérito de ser vanguardia en el pensamiento progresista y democrático de toda la humanidad.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos que hoy existe, representa para el gobierno de la República una legítima satisfacción, porque interpreta fielmente la doctrina de nuestra Constitu

ción, documento jurídico de avanzada, en el que se conjugan los derechos civiles y políticos con los derechos sociales, económicos y culturales. También se crea el Instituto Internacional del Ombudsman en Edmonton, Alberta, Canadá, que reúne la información de todos los ombudsmen que existen en el mundo y en la actualidad se ha intentado establecerlo en Argentina, Colombia y Venezuela.

El éxito del ombudsman en las dos últimas décadas, según Per-Erik Nilsson, ex ombudsman-jefe de Suecia, se debe a que la administración pública ha crecido y se han multiplicado los organismos oficiales, con lo cual se aumenta la posibilidad de problemas entre los órganos del poder y los individuos, porque no existen muchas instancias para presentar quejas y los tribunales generalmente son muy lentos, formalistas y costosos, y porque cada día es mayor la corriente internacional que está preocupada de que efectivamente se protejan los derechos de los individuos.

Los ombudsmen escandinavos poseen el derecho de procesar, lo que generalmente no tienen los otros ombudsmen, sino que su fuerza y eficacia se encuentran en los informes públicos periódicos y en su calidad moral.

Resulta políticamente grave para los funcionarios rebeldes a cumplir las recomendaciones su inclusión en el informe periódico, porque entonces, quien los juzga es la sociedad en su conjunto.

CONCORDANCIAS ENTRE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y EL OMBUDSMAN

Entre las concordancias existentes entre uno y otro se pueden citar: la presentacion de las quejas, en la facultad de investigacion, en el acceso directo del quejoso al organo, en la facultad de pedir toda la documentacion relacionada con el caso, en la informalidad y antiburocratismo de su actuacion, en lo apolitico del cargo y de la funcion, en la independencia en el desempeño de esa funcion, en la gratuidad del servicio, en la elaboracion de informes periodicos y publicos.

DIFERENCIAS ENTRE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y EL OMBUDSMAN

En México la designación la realiza el Presidente de la República y la Comisión forma parte del poder ejecutivo, en que la Comisión no tiene poder sancionador, y en que la Comisión tiene facultades que generalmente no se atribuyen a un ombudsman: representar al gobierno de la República ante los organismos internacionales gubernamentales y no gubernamentales de derechos humanos y poseer facultades de prevención de violaciones, educativas y culturales con respecto a los derechos humanos. (1)

Para la Comisión Nacional durante los seis primeros meses de su actividad, la actitud de las autoridades y servidores públicos ha sido muy diversa, y va desde quienes han facilitado sus funciones, enviando sus informes oportunamente, y que además han aceptado las sugerencias y reflexiones para resolver los casos en forma

expedita sin necesidad de llegar a una Recomendación, hasta quienes se han negado a contestar los informes solicitados desconociendo la competencia de la Comisión y poniendo todos los obstáculos posibles al desarrollo de las investigaciones que le incumben a la Comisión. Sin embargo poco a poco, y día con día, un número mayor de autoridades y servidores públicos está colaborando con la Comisión.

La Comisión, en su función de Ombudsman, es una experiencia relativamente novedosa en el orden jurídico mexicano y nueva en el ámbito nacional. Aún no es cabalmente comprendida por muchos funcionarios y muchos miembros de la sociedad. La Comisión Nacional sólo externa su opinión en su carácter de mediadora o de amigable componedora o expide una Recomendación, en su carácter de Ombudsman, después de haber realizado una investigación y valorado suficientemente las pruebas, cuando está segura de que cuenta con todos los elementos para que, con absoluta seriedad, externese en su opinión, se ha violado o no alguno de los Derechos Humanos. Por ningún motivo, absolutamente por ninguno, la Comisión es vía idónea para que alguien pretenda alcanzar impunidad.

Por el contrario, la Comisión viene a reforzar el orden jurídico en cuanto lo que exige es el cumplimiento de la ley, y por ello si alguna autoridad o servidor público ha violado un derecho, y la Comisión tiene la certeza de ello, éste debe repararse y castigarse al responsable.

La actuación de la Comisión no crea ni auspicia ningún problema político, y si éste se presenta durante la intervención de la Comisión Nacional, el mismo se origina por la violación del Derecho humano, la indagación que ello causa a la sociedad y el reclamo social de seguridad y de justicia.

En consecuencia, ante la falta de aplicación de la ley, la Comisión Nacional no se detendrá frente al argumento de que esa aplicación puede causar un problema político. Quien realmente origina el problema político es el violador de los Derechos Humanos y quien no aplica la ley. Al respecto, la Comisión no tiene ni puede tener ninguna duda.

La Comisión Nacional, para emitir una opinión o dar una Recomendación, sólo se basa en los elementos que se encuentran en el expediente. Nadie, absolutamente nadie, puede interferir en su independencia de criterio. (2)

NOTAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO CUARTO

- 1 Carpizo, Jorge: Comisión Nacional de Derecho Humanos; Folleto
5, México, , pp. 10-17
- 2 Periódico El Nacional, Primer Informe Semestral de los Dere---
chos Humanos, México, , Anexo XXVI, p. VII

TEMARIO DEL CAPITULO QUINTO

LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y LA PRESERVACION DE LAS GARANTIAS DEL GOBERNADO

LA COMPETENCIA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

LA PRESERVACION DE LAS GARANTIAS DEL GOBERNADO

CAPITULO QUINTO

LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y LA PRESERVACION DE LAS GARANTIAS DEL GOBERNADO

LA COMPETENCIA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Si bien la competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de nuestro país está bien especificada en el artículo 3º del Reglamento Interno del propio órgano desconcentrado, adscrito a la Secretaría de Gobernación y el artículo 4º siguiente del Reglamento precisa los casos en que no tendrá competencia, habrá que reconocer que los habitantes en general y los medios de comunicación en lo particular, no siempre distinguen qué asuntos —y para qué efectos legales— deben plantearse ante el órgano desconcentrado, y qué debe esperarse de sus estudios, conclusiones y recomendaciones. (1)

En esta forma expresa Juventino V. Castro su tesis acerca -- del Ombudsman, y sigue comentando:

Considero importante este planteamiento. Resultaría -- desconcertante y desilusionante que la opinión pública, --sumamente deseosa de que en nuestra patria prevalezcan el orden, la legalidad y el respeto no sólo a los derechos humanos sino a todo el sistema jurídico nacional--, se mostrara desalentada de no haber sido atendida por -- la Comisión y el sistema político social que pretende -- obtener, y aun llegare a pugnar porque el instrumento -- desapareciere, o bien --como ya se escucha de algunas voces--, se le envista de facultades ejecutivas y aun jurisdiccionales, lo cual desquiciaría no sólo la naturaleza del órgano --un verdadero ombudsman-- , y aun del orden jurídico nacional, de poderes públicos constituidos bien delineados y definidos, que pudiere llegar inclusi

ve al traslape, la invasión y aun la duplicidad de las funciones públicas constitucionales.

El decreto del Ejecutivo Federal de 5 de junio de 1990, que crea la Comisión Nacional, dispone en su artículo -segundo que es el "órgano responsable de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa a los derechos humanos; y en la fracción VII del artículo quinto, que el Presidente de la Comisión tendrá la facultad de "hacer las recomendaciones que resulten pertinentes a las autoridades administrativas del país sobre violaciones a los derechos humanos".

No siempre lo dice el decreto, pero se sobreentienden -varias cuestiones, -entre otras-, intocadas:

A) Las violaciones a los derechos humanos, se impugnan, reclaman y reparan mediante la acción y las sentencias de amparo que prevén los artículos 103 y 107 constitucionales. El cuarto considerando del decreto creador dice textualmente: "la definición de políticas en materia de derechos humanos se encuentra históricamente contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como garantías individuales y garantías sociales"; y la fracción I del artículo 103 que los tribunales de la Federación resolverán toda controversia -que se suscite por leyes o actos de la autoridad que --violen las garantías individuales.

Además, habrá que recordar que el segundo párrafo del artículo 97 de la Constitución dispone: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún juez de distrito o magistrado de circuito, o designar a uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Con

greso de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe ... algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual". A este tipo de comisionado me he permitido -- bautizarlo en mis obras como el ombudsmen judicial, --- ejemplo único --a mi entender--, de ombudsmen que en otros muchos países existen como parlamentarios o administrativos, pero no judiciales. Y digo judiciales, porque -- tampoco son jurisdiccionales; o sea carecen ejecutividad, de imperium;

B) Lo dice textualmente el artículo 4º del Reglamento de la Comisión, que ésta no tendrá competencia para intervenir "en la calificación de elecciones, función que corresponde a los órganos jurisdiccionales o a los congresos locales y federales. Si podrá intervenir en caso de violación de garantías individuales establecidas en la Constitución que se cometan durante los procesos comiciales", todo queda muy claro, y bien atendido: la Comisión Nacional de Derechos Humanos no califica elecciones; aprecia, --para hacer alguna recomendación--, si durante los procesos comiciales, o con motivo o pretexto de su realización, las autoridades administrativas violaron garantías; pero ello, sólo antes de que los organismos competentes emitan la resolución definitiva; -

C) Especial atención merece la actuación de la Comisión en materia penal. El artículo 3º de su Reglamento dispone su competencia para poder intervenir siempre y cuando se denuncien violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o a un grupo, que sean sometidos: 1) por una autoridad o servidor público; o 2) por otros agentes sociales, cuya impunidad provenga de la anuencia o la tolerancia de alguna autoridad o servidor público; y 3) por negligencia imputable a alguna autoridad o servidor público.

Es inalterable, por lo tanto, lo que dice el artículo 21 constitucional, en el sentido de que "la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público". La Comisión Nacional, después de una investigación, podrá recomendar —si lo juzga procedente—, que se examinen violaciones administrativas, vicios procedimentales o delitos —si: a) el sujeto activo del ilícito enunciado es una autoridad o servidor público; b) éstos estén actuando en su etapa administrativa, y no como partes en un proceso; c) sean ejecutados con su anuencia o tolerancia; o, d) sean por vía negligencia para impedirlos.

El Reglamento es también bien explícito; no tiene competencia la Comisión para intervenir en sentencias definitivas, ni en aspectos jurisdiccionales de fondo.

Si los mexicanos deseamos con sinceridad y congruencia una labor altamente beneficiosa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, nos guardamos mucho de hacerle --- planteamientos que no estén dentro de su competencia, y que al reiterar aquélla su negativa a intervenir deje la impresión a la opinión pública de que no ha estado a la altura de nuestras legítimas expectativas de una verdadera reiterada cultura de la justicia en México. (2)

LA PRESERVACION DE LAS GARANTIAS DEL GOBERNADO

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

Que es obligación del Estado Mexicano preservar el orden, la paz y la estabilidad social del país, salvaguardando el pleno --- ejercicio de las garantías individuales y la vigencia del principio de legalidad en la ejecución de las atribuciones de los órganos de gobierno. Es facultad del Ejecutivo Federal la determinación de las políticas que aseguren la convivencia civilizada, el orden y la paz interna, bajo los principios de respeto al estado de derecho y a los que garantizan la armonía y cooperación internacionales.

La definición de política en materia de derechos humanos se encuentra históricamente contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como garantías individuales y sociales, le corresponde a la Secretaría de Gobernación conducir la política interior que compete al Ejecutivo Federal, incluyendo la coordinación y ejecución de acciones dirigidas a promover la salvaguarda de las garantías individuales. (3)

Se crea un órgano desconcentrado adscrito a la Secretaría de Gobernación encargado de vigilar que se lleve a cabo el respeto - general público y efectivo de los derechos humanos que otorga la Constitución, ya que defender los derechos humanos es entrar a la modernización.

El señor Presidente de los Estados Unidos Mexicanos Licenciado Carlos Salinas de Gortari, en fecha 5 de junio de 1990, destacó la necesidad de complementar la acción gubernamental, con la participación civil, manifestando que es necesario sumar volunta-

des para que un moderno ejercicio de la autoridad se traduzca en una respuesta efectiva contra cualquiera que obstaculice o viole las garantías individuales, particularmente a la población más necesitada y por ende, la más vulnerable; proteger los derechos humanos no es una concesión a la sociedad, es la primera obligación que tiene el gobierno mexicano.

Indicó que las cosas en México ya no serán como antes, ya -- que se enfrentarán las nuevas amenazas a los derechos humanos, -- provengan de donde provengan y que en el nuevo propósito del Estado sobresale el del apego a la ley para defender los derechos humanos y sancionar a quien los lastime, para que de ésta manera se acabe tajantemente con toda forma de impunidad, y que se debe dar la más alta prioridad a las garantías individuales y sociales, -- con intensa labor y el constante mejoramiento de las instituciones se podrá construir un México mejor para nuestro hijos. (4)

El doctor Jorge Carpizo indica que en la historia de México independiente hay una preocupación constante por la protección de los derechos humanos, desde Hidalgo decretando la abolición de la esclavitud efectuada antes sólo por Francia, pasando por Morelos, los grandes debates en favor de las garantías individuales en el Constituyente de 1856-1857, los diversos planes de la Revolución Mexicana, el nacimiento de la primera declaración constitucional de las garantías sociales hasta las últimas reformas constitucionales para ampliar la protección de estos derechos y asegurar su mejor eficacia procesal.

Estas ideas y estas normas configuran parte de un proyecto nacional claro y definido en la ley fundamental el liberalismo social que impulsa, proyecta y fortalece la protección de los derechos humanos.

El marco de referencia y de acción de la Comisión Nacional de Derechos Humanos está bien definido: La Constitución Política y su proyecto nacional en esta materia, leyes respectivas, los tratados y convenios internacionales suscritos por México y el decreto que la crea, la organiza y con precisión señala cuáles son sus facultades, sin duplicar órganos ni competencias ya existentes. Así, la Comisión Nacional creada por el presidente de la República, se asemeja en algunos aspectos a lo que en otros países, recientemente se ha establecido como Defensoría, Procuraduría o Ombudsman de Derechos Humanos.

Es muy importante hacer notar que con la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el gobernado está en posibilidades de presentar su inconformidad ante dicho órgano por las posibles violaciones a que está expuesto por parte de las autoridades y de los funcionarios públicos en el desarrollo de sus funciones y que ve afectado de una forma u otra, sus derechos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga como garantías individuales y sociales, además en la medida de que el gobernado sea oído, escuchado y apoyado en todas y cada una de sus quejas expuestas ante dicho órgano, adquirirá de esta manera confianza en las autoridades que lo gobiernan, coadyuvando

con ello a que exista a nivel nacional el orden, la paz, la seguridad, la estabilidad y la tranquilidad social que es la finalidad más importante por parte del gobierno de México.

Un caso concreto en el cual intervino el ciudadano presidente de los Estados Unidos Mexicanos para combatir la impunidad y la inseguridad se dio en Tijuana, B.C., el día 10 de diciembre del año de 1990; donde giró instrucciones a la Procuraduría General de la República para que de inmediato ejecutara las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y se lograra el sobrellevo de los cargos que existían en el caso del Alcalde perredista de Aguililla, Michoacán, acusado de narcotraficante y considerado inocente por la citada Comisión para que de inmediato recuperara su libertad.

De esta manera el presidente Carlos Salinas de Gortari, ratificó su compromiso con los Derechos Humanos y su decisión de actuar, por encima de cualquier interés particular se encuentra el interés general de la República y que se actúe con justicia y equidad, reconociendo que para construir una mejor democracia es vital el respeto a la Ley y a los Derechos Humanos e indicó que la columna vertebral de la política de su gobierno es el ataque frontal contra la impunidad y que nadie esté por encima de la Ley.

Manifestó que el gobierno tiene un claro compromiso con la vigencia del Derecho, que en México establece con toda claridad que las garantías individuales debe aplicarse sin distinción a todos los mexicanos, y a todos aquellos que están en nuestro territorio, que hemos establecido una clara política de protección de los Derechos Humanos y que con ello lo que se pretende es reafirmar que los seres humanos son la parte esencial, fundamental de toda acción y de toda área. (5)

NOTAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO QUINTO

- 1 Castro, Juventino V.: La Competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; Periódico El Nacional, México, D. F., - Diciembre, 1990, p. 18
- 2 Castro, Juventino V.: Ob.cit., p. 19
- 3 Diario Oficial, Tomo CDXLI, N° 4, 6 de junio de 1990, p. 3
- 4 Carpizo, Jorge: Gaceta Comisión Nacional de Derecho Humanos; - 1° de agosto de 1990, pp. 2-4
- 5 Hernández Delfín, Ada: Periódico El Heraldo de México, 10 de - diciembre de 1990, primera plana, p. 21-A

TEMARIO DEL CAPITULO SEXTO

LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y SUS RECOMENDACIONES, -
EN CUANTO A LA ACTUACION DE LOS FUNCIONARIOS INTEGRANTES DEL MINIS-
TERIO PUBLICO.

CAPITULO SEXTO

LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y SUS RECOMENDACIONES, -
EN CUANTO A LA ACTUACION DE LOS FUNCIONARIOS INTEGRANTES DEL MI--
NISTERIO PUBLICO

A partir de la creación de la Comisión Nacional, el 6 de junio y hasta el día 3 de diciembre del año de 1990 se han presentado un total de 1343 quejas, incluido en este número los 205 expedientes que entregó la entonces Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, presentando el siguiente - trámite cada uno de ellos:

- | | |
|---|-----|
| a) Quejas concluidas | 397 |
| b) Quejas respecto de las cuales no se ha podido realizar el acto de calificación por falta de información suficiente del quejoso | 200 |
| c) Quejas en trámite | 746 |

Todas ellas hacen el total antes señalado, tomando en consideración el Reglamento interno de la Comisión existen presuntamente 841 quejas violatorias de Derecho Humanos incompetencias de la Comisión Nacional de Derechos Humanos 302, quejas que se encuentran pendientes por falta de información por parte del quejoso 200.

Sobre este particular resulta prácticamente imposible cuantificar con toda precisión el universo de quejosos y agraviados que ha tenido acceso a los servicios de la Comisión, debido a que, en varios casos, las quejas se presentan en nombre y representación de entidades sociales como ejidos, comunidades indígenas, sindicatos o núcleos urbanos, sin que exista mención específica del núme

ro de sus integrantes. Sin embargo, sólo de aquellos casos en -- que el número de agraviados se ha señalado, esta cifra asciende -- aproximadamente a 3,500.

Hasta el día 3 de diciembre de 1990, han sido concluidas -- 397 quejas, por los siguientes conceptos:

- A) Solución a la queja: durante su tramitación u orientación al quejoso, 204
- B) Por razón de incompetencia de la Comisión, sin posibilidades de orientación, 146
- C) Por desistimiento del quejoso, 9
- D) Por falta de interés del quejoso en la continuación del procedimiento, 6
- E) Recomendaciones deducidas de 27 expedientes de queja, 33
- F) Por declaración de no responsabilidad, 5

Con relación al inciso A), sobre los asuntos concluidos, en virtud de haberse logrado la solución al problema durante la tramitación del procedimiento interno o mediante la orientación al quejoso, puede señalarse como tipología de estas quejas, la siguiente:

Quejas que se han resuelto al localizar a una persona que se reclamaba como desaparecida o secuestrada. Quejas en las que se ha solicitado el cese de la situación de incomunicación de una -- persona; quejas en las que el agraviado ha recobrado la libertad de la que ilegalmente había sido privado; quejas en las que se ha solicitado reparación del daño por actos arbitrarios de la autoridad; quejas en donde el agravio ha consistido en la dilación del --

proceso más allá de las disposiciones constitucionales si quejas en las que se ha solicitado la devolución de bienes ilegalmente asegurados; quejas por aislamientos o malos tratos en las prisiones; quejas en las que se solicitó el traslado de un interno al penal que le correspondía conforme a derecho; quejas que conforme al reglamento, no son violatorias de Derechos Humanos, pero sí de -- normas prescritas en distintos ordenamientos jurídicos o que constituyen delitos que deben ser denunciados ante el Ministerio Público.

En todos estos casos, además de orientar al quejoso por escrito, también por la misma vía se ha solicitado de la autoridad correspondiente la atención del asunto y el informe respectivo de sus gestiones.

En lo referente al inciso B), sobre los asuntos en los que se ha determinado la incompetencia de la Comisión, siendo las siguientes:

1. Por existir sentencia definitiva 50 veces.
2. Por tratarse de asunto jurisdiccional de fondo 71 veces.
3. Por constituir conflicto laboral bajo la jurisdicción de una Junta o que es susceptible de una solución jurisdiccional 61 veces.
4. Por tratarse de conflicto entre particulares 41 veces.
5. Por referirse a la calificación o a la administración de elecciones 4 veces.

6. Otros, como ejemplo se señalan: solicitud de vivienda, cobro de impuestos, solicitud de licencias, incremento de pensiones jubilatorias, 116 veces.

Respecto de la incompetencia de la Comisión Nacional debe quedar claro que en la violación de un Derecho Humano, siempre debe existir la actuación o negligencia de una autoridad o servidor público. Si se trata de relaciones entre particulares podrá existir responsabilidad civil o un delito pero no una violación de derechos humanos. La Comisión Nacional no fue creada para desquiciar el orden jurídico sino para enriquecerlo. De especial importancia es la determinación de la incompetencia de la Comisión respecto de los poderes judiciales y en asuntos jurisdiccionales de fondo.

En cualquier país, uno de los elementos relevantes del sistema democrático estriba en la independencia y capacidad del Poder Judicial. La Comisión Nacional no substituye a los poderes judiciales ni interfiere con su función propia: la jurisdiccional.

La Comisión Nacional no es competente para intervenir respecto a sentencias definitivas y en aspectos jurisdiccionales de fondo, porque siempre tiene que existir una última instancia de decisión, la cual revisa los fallos de la instancia de jerarquía inferior. Generalmente, esta última instancia de jerarquía corresponde al poder judicial, excepcionalmente puede ser el poder legislativo como en los juicios de responsabilidad política. Porque los casos tienen que tener un final; no pueden estar indefinidamente pendientes y cuando éste se alcanza, la sentencia adquiere valor

de cosa juzgada, de verdad legal, lo que contribuye a reforzar la seguridad jurídica. Porque no es posible ni conveniente que se trate de suplir o de interferir en la labor judicial, la cual se desarrolla por etapas señaladas por la ley y es el juez quien mejor conoce el expediente base de la sentencia. Porque la independencia del poder judicial no puede ser vulnerada, ésta es una de las mejores garantías para la defensa de la libertad, la dignidad y la seguridad jurídica de los individuos.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos sí puede intervenir tratándose de vicios en los procedimientos incluidos los judiciales; porque en esas situaciones, no se examina ningún aspecto jurisdiccional de fondo y, si se pueden estar violando garantías individuales consagradas en la Constitución; por ejemplo, si en un proceso penal el término constitucional máximo para dictar la sentencia ha sido rebasado. En este caso la Comisión Nacional puede, debe, y así lo ha hecho, dirigirse al juez en cuestión para Recomendarle que acelere, dentro de los mandatos legales, ese proceso.

En esta situación no se da ninguno de los graves peligros -- apuntados respecto a la intervención en sentencias definitivas y aspectos jurisdiccionales de fondo, porque en ningún momento y -- por ningún motivo, esa Recomendación se está refiriendo a ellos, sino única y exclusivamente a un vicio en el procedimiento. Los argumentos anteriores son aplicables a los conflictos laborales -- en los que no interviene una autoridad administrativa; la Comisión Nacional no es competente para intervenir en asuntos relacionados con la calificación o la administración de las elecciones.--

porque: para que la Comisión pueda tener éxito en la promoción, - protección y defensa de la vida, integridad física, libertad, dignidad y seguridad jurídica de las personas es necesario que no se involucre en las pasiones políticas partidarias, restándole objetividad e imparcialidad en la función social que desempeña como - Ombudsman.

Con relación al punto C), el desistimiento del quejoso opera únicamente cuando por escrito solicita la no continuación del procedimiento por convenir así a sus intereses.

Referente al punto D), el Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos determinó que en aquellos casos en que se hubiese solicitado información al quejoso por tres veces consecutivas, y hubiesen transcurrido más de tres meses sin respuesta alguna, - los expedientes respectivos se enviarán al archivo como asuntos - concluidos, aunque excepcionalmente se puedan reabrir. Lo anterior responde a la idea de que si ya no existe interés del quejoso, es inútil que el expediente siga abierto indefinidamente.

En cuanto al inciso E), la Comisión emitió 33 recomendaciones, enviadas en el siguiente orden cronológico a las siguientes autoridades y en el número de veces que se indica:

- | | |
|--|----|
| 1. Procuraduría General de la República | 10 |
| 2. Secretaría de la Defensa Nacional | 1 |
| 3. Juez Sexto de Distrito en Materia Penal del tercer circuito | 1 |
| 4. Juez segundo de Distrito en Chihuahua | 1 |

5. Gobernador Constitucional del Estado de Baja California	1
6. Juez Tercero de Distrito en Baja California	1
7. Juez Cuarto de Distrito en Baja California	1
8. Juez Quinto de Distrito en Baja California	1
9. Gobernador Constitucional del Estado de Tamaulipas	1
10. Gobernador Constitucional del Estado de Tabasco	1
11. Gobernador Constitucional del Estado de Morelos	1
12. Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	1
13. Juez Primero de Distrito en Hidalgo	1
14. Juez Mixto de Primera Instancia en Miahuatlán, Oaxaca	1
15. Juez Segundo de Primera Instancia del Ramo Civil del Distrito Judicial de Tabares, Guerrero	1
16. Presidente Municipal de Acapulco, Guerrero	1
17. Gobernador Constitucional del Estado de Hidalgo	3
18. Presidente Municipal de Chilpancingo, Guerrero	1
19. Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero	2
20. Secretario de Comunicaciones y Transportes	1
21. Gobernador Constitucional del Estado de Michoacán	1
22. Gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca	1
23. Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa	1

24. Procurador General de Justicia del Distrito Federal	1
25. Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz	1
26. Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz	1
27. Presidente del H. Congreso Local del Estado de Guerrero	1
28. Procurador General de Justicia del Estado de Oaxaca	1
29. Juez Mixto de Primera Instancia en Pochutla Oaxaca	1
30. Gobernador Constitucional del Estado de Baja California Sur	1

En el programa de Trabajo establecido el 8 de agosto del año de 1990, se señala la meta de mantener al día el estudio, calificación y dictamen de las quejas.

A este respecto, puede señalarse que no obstante el importante volumen de quejas recibidas que, de suyo, rebasan la naciente infraestructura de recursos humanos y materiales de la oficina correspondiente, se logró alcanzar la meta programada. Respecto de cada una de las quejas, se abrió el expediente del caso; se realizaron entrevistas con los quejosos cuando esto fue posible y el caso lo ameritaba y permitía; se analizó la documentación probatoria y se calificaron las auejas como presuntamente violatorias a Derechos Humanos; se declaró la incompetencia de la Comisión o se solicitó al quejoso y a la autoridad señalada como responsable, información adicional para poder realizar fundadamente el acto de calificación original.

El objetivo de la Comisión Nacional ha sido resolver la calificación de un expediente y, consecuentemente, solicitar el informe a la autoridad señalada como responsable o declarar la incompetencia de la Comisión sobre el asunto, además se atendieron 548 personas, que de manera directa solicitaron asesoría y orientación, siendo importante este aspecto es muy importante y resalta la función de orientación y ayuda legal que realiza la Comisión.

Todos los datos anteriormente anotados, fueron adquiridos directamente de el periódico El Nacional; fue el Primer Informe Semestral de los Derechos Humanos y fue publicado en la primera plana y página 14, el día 13 de diciembre de 1990.

TEMARIO DEL CAPITULO SEPTIMO

EL MINISTERIO PUBLICO Y LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

ESTUDIO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

CAPITULO SEPTIMO

EL MINISTERIO PUBLICO Y LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS ESTUDIO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

En el segundo informe de gobierno del Licenciado Carlos Salinas de Gortari, entre uno de sus puntos de los que señaló, manifestó que se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con la participación social y con una firme voluntad política, sus labores ampliarán la defensa de los derechos de quienes viven en México; la respuesta no se ha hecho esperar.

Se han atendido 297 denuncia presentadas por presuntos atropayos a las libertades. Aspiramos a tener una Policía Judicial - Federal Profesional, ética y ejemplar. El respeto a las personas, aún a quienes delinquen, es el propósito que deben tener. Por eso se fortalecen los sistemas de valuación y estímulo pero, sobre todo, los de control y sanción. El señor Presidente dijo:

En el transcurso de este periodo ordinario enviaré iniciativas de ley para garantizar aún más los derechos humanos durante las investigaciones y las averiguaciones previas, y durante el procedimiento, que no exista la menor duda, estamos firmemente comprometidos con la protección de los derechos humanos y actuaremos en consecuencia.

Así mismo agregó que:

En México no podemos permitir que los propios ciudadanos teman regresar y desconfíen por abusos de autoridades menores haciendo mención especial al programa paisa no que fue establecido para garantizar el trato digno -

de los trabajadores migratorios mexicanos. Nuestros -- consulados han proporcionado 350,000 tarjetas que identifican y protegen a los mexicanos fuera del país y --- cuando éstos regresan al territorio nacional.

Las relaciones entre los Poderes de la Unión han sido -- respetuosas y de colaboración. Esto ha permitido un -- cumplimiento más adecuado de las funciones a cada uno -- encomendadas. Se atendieron con oportunidad y se pusie -- ron a disposición de los legisladores los elementos ne -- cesarios para el ejercicio de sus atribuciones.

En un marco de respeto, hemos cumplido con las resolu -- ciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y -- de los Tribunales competentes, y al mismo tiempo, hemos procurado poner a su disposición los elementos necesa -- rios para el fiel cumplimiento de su delicada y trascen -- dente función. De igual manera se fortalece la Coordi -- nación Interinstitucional del Poder Ejecutivo Federal -- con los Gobiernos de los Estados.

En una entrevista que hizo la revista Acta en el mes de di -- ciembre de 1990 al licenciado Ernesto Gutiérrez y González, al -- ser cuestionado en torno a la reciente creación de la Comisión Na -- cional de Derechos Humanos, comentó que:

Se trata de un subórgano desconcentrado, no sólo con un nombre rabón sino además, a mi juicio, totalmente inú -- til y que nació para cubrir una apariencia internacio -- nal de respeto a los derechos humanos, ya que sólo se -- refiere a las llamadas personas físicas dejando al des -- cubierto a las personas morales. Las personas morales -- tienen hoy en día en el campo del derecho una importan -- cia que, en ocasiones, puede estimarse tan grande como -- las de las personas físicas.

Al denominar a esta Comisión solamente como de los derechos humanos, se deja abierta la puerta para que no --- sean protegidas y se sigan cometiendo atropellos tanto como contra las personas morales como contra las personas físicas que manejan a las primeras manifestando que a su juicio, el nombre de la institución debería ser -- "Comisión Nacional de Derechos de la Personalidad", pero tal término es desconocido para los legisladores mexicanos e incluso para los talentos que como asesores -- tiene el Presidente de la República.

Los derechos de la personalidad son protegidos en México tanto a favor de las personas físicas como en lo --- aplicable a las personas morales. El término "Derechos de la Personalidad" es todo lo amplio que se puede referir, pues abarca tanto a la persona moral como a la física. Así que, si se quería dar una apariencia completa de protección a los derechos, no debería darse o hablarse tan sólo "De los Humanos" sino los de la personalidad en general.

Los derechos de la personalidad se hallan bajo una plena y completa protección teórica por parte del sistema jurídico mexicano; el hecho de que, a pesar de tal protección se violen, no es en sí, defecto de las leyes, -- sino de los seres humanos que las aplican o no las aplican. Si el Presidente Salinas de Gortari tuvo que aparentar ante los posibles países inversionistas en México, que en nuestra Nación efectivamente se vigila el -- respeto a los derechos de la personalidad es porque en casi todos los países existen comisiones para denunciar las violaciones que contra ellos se cometen.

A lo anteriormente expuesto, Gutiérrez y González sigue comentando que le parece totalmente inútil la Comisión Nacional de

Derechos Humanos, pues dice, que ya existía antes como Dependencia de la Secretaría de Gobernación una Dirección General de los Derechos Humanos en el artículo 4º transitorio del decreto de --- creación de la Comisión de Derechos Humanos, el cual dice que los recursos con que actualmente cuenta la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, pasarán a formar -- parte del órgano desconcentrado que se crea por este ordenamiento. ¡Qué necesidad había, pues, de crear un órgano desconcentrado, de pendiente directamente de la Secretaría de Gobernación, si ya había antes una dirección dependiente del mismo funcionario que se ocupaba de la misma materia!

Asimismo, sigue manifestando el licenciado Gutiérrez y González, que tomando en cuenta que el órgano existiera, su función -- la establece el artículo 5º, fracción VI, del decreto de creación el cual dice que son facultades del Presidente de la Comisión:

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

Seguimos escuchando al licenciado Gutiérrez y González:

Tales facultades son verdaderamente risibles, cuando no para ponerse a llorar. Crear una comisión en la que su presidente sólo puede hacer recomendaciones u observaciones, es algo comparable a la carabina de Ambrosio; - por ello es que dicha comisión carece de sentido y de - vigencia, no obstante que el primer presidente de ella - halla puesto su mejor empeño en que funcione.

Afirma también Gutiérrez y González:

El licenciado en Derecho, Jorge Carpizo Macgregor --y-- perdóneseme que al mencionado no le diga doctor, pues en el ejercicio de la profesión es más honroso ser licenciado en derecho que doctor en derecho--, es una persona muy inteligente, capaz y honesta, pero todos esos atributos suyos se desperdician al ponerlo al frente de un vertebrazo gaseoso, que no tiene función de realidad alguna, sino como ya dije antes, sólo la de proponer una apariencia internacional y si se requiriera que la Comisión realmente funcionara, debía haber sido creada como subórgano de la Procuraduría General de la República, para que ahí directamente sin pérdida de tiempo y esfuerzo al terminar sus investigaciones sobre las violaciones a los derechos de la personalidad, se entregarán las conclusiones al Procurador General, y sin más, se procediera al ejercicio de la acción penal en contra de los violadores de tales derechos.

Creo que de esta manera, mediante un desconcentrado --del Procurador General, se habría alcanzado un relativo beneficio de la creación de otro subórgano más, para acumular burócratas que consumen el presupuesto del país.

Insistió en que la denominación es rabona; más que de derechos humanos, debe hablarse de derechos de la personalidad. En cuanto a la forma de hacerlos valer, no estimó que se refiere más de lo que se tiene preestablecido en la ley, tanto en la Constitución como en el Código Civil, en el Código Penal y en la Ley de Amparo. En el primero de estos ordenamientos se expone su existencia a nivel constitucional; ahí se halla consignado como "Garantías Individuales", el derecho a la vida, a la libertad, a la

integridad física, a la propiedad, etc.; todos ellos catalogados mundialmente como derechos de la personalidad. En el Código Civil del Distrito Federal de una manera bárbara, pero al fin y al cabo incipiente, se reconocen ya varios de éstos derechos en los artículos 1916 y 2016 y otros más, si bien, incidentalmente, cabe apuntar que es una vergüenza como se trataron esos mismos derechos en la reforma hecha en 1982 al citado Código.

Por otra parte, en el Código Penal, se catalogan las sanciones aplicables a las personas que violan los derechos de la personalidad, también cabe mencionar, como una legislación que coadyuva, no a la protección de esos derechos, pero sí al castigo de -- quienes los violan, a la ley de responsabilidad de los funcionarios.

Finalmente, se tiene al Juicio de Amparo, aunque por desgracia en la actualidad, el personal del Poder Judicial Federal ha caído en el vicio de la pereza, de la falta de estudio y de no interesarse en proteger las garantías individuales.

Y concluye diciendo que los funcionario tengan la noción de -- que lo que reciben es el servicio público; que entiendan que los sueldos que reciben son pagados con los impuestos de todos los -- ciudadanos; que entiendan que son nuestros servidores y no nuestros verdugos.

Todo es cuestión de educación; pues, mientras persista en México la falta de educación en la mayoría de los funcionarios públicos, principalmente de las policías, ampliamente conocidas, --

sabemos bien que no podrán hacerse valer los derechos de la personalidad.

El día en que México tenga un verdadero sistema de educación pública y se haga llegar al pueblo el conocimiento de sus derechos y del derecho, en ese momento, los derechos de la personalidad no requerirán de mayor protección, pues todos entenderán la importancia de respeto a la persona, tanto física como moral.

Para mayor esclarecimiento de lo anteriormente expuesto, a continuación transcribimos el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos:

REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

TITULO I

DEFINICIONES, FINES Y ATRIBUCIONES DE LA COMISION

CAPITULO UNICO

ARTICULO 1º- La Comisión Nacional de Derechos Humanos es el órgano desconcentrado adscrito a la Secretaría de Gobernación, responsable de vigilar el acatamiento a las normas que consagran los Derechos Humanos, cuya definición se encuentra contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como garantías individuales y sociales, y en las convenciones y tratados internacionales suscritos por México.

La comisión Nacional es también un órgano de la Sociedad y defensor de ésta.

ARTICULO 2º- Los Derechos Humanos son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano.

ARTICULO 3º- La Comisión tendrá la competencia para intervenir en los siguientes casos:

A) Violacionea administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o a un grupo, que sean cometidos por una autoridad o servidor público.

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

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

ARTICULO 4º- La Comisión no tendrá competencia para intervenir en los siguientes casos:

I. En sentencias definitivas y en aspectos jurisdiccionales de fondo.

II. En conflictos laborales en los que exista una controversia individual o colectiva entre trabajadores y patrón y que ésta sea de competencia jurisdiccional.

Si tendrá competencia en conflictos laborales donde intervenga alguna autoridad administrativa y supuestamente se hayan violado garantías individuales y sociales.

III. En la calificación de elecciones, función que corresponde a los órganos jurisdiccionales o a los Congresos locales y federal. Si podrá intervenir en caso de violación a las garantías individuales establecidas en la Constitución que se cometan durante los procesos judiciales.

La intervención a que se refiere el párrafo anterior, deberá darse antes de que los organismos competentes emitan su resolución definitiva.

ARTICULO 5º- Son atribuciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos:

I. Proponer la política nacional en materia de respeto y defensa a los Derechos Humanos;

II. Establecer los mecanismos de coordinación que aseguren la adecuada ejecución de la política nacional de respeto y defensa de los Derechos Humanos;

III. Elaborar y ejecutar los programas de atención y seguimiento a los reclamos sociales sobre Derechos Humanos;

IV. Elaborar y proponer programas preventivos en materia de Derechos Humanos, en los ámbitos jurídico, educativo y cultura para la Administración Pública Federal;

V. Apoyar y asesorar técnicamente, cuando así se le solicite, a las autoridades estatales y municipales en la constitución y funcionamiento de las comisiones de protección a los derechos que las mismas creen;

VI. Establecer convenios de colaboración con los orga-

nismos gubernamentales de las entidades federativas encargadas de la protección y defensa de los Derechos Humanos;

VII. Proponer acciones dirigidas a la protección de los derechos fundamentales de los mexicanos que radican en el exterior y de los extranjeros en el territorio nacional;

VIII. Establecer canales de comunicación permanente con las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos;

IX. Proponer las reformas, adiciones o nuevos instrumentos jurídicos que se juzguen indispensables en materia de protección y defensa de los Derechos Humanos, ante las instancias competentes;

X. Representar al Gobierno Federal ante los organismos nacionales y, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, ante los internacionales, en cuestiones relacionadas con la promoción y defensa de los Derechos Humanos;

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

XII. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

TITULO II

DE LOS ORGANOS DE LA COMISION

CAPITULO UNICO

ARTICULO 6º- Son órganos de la Comisión:

I. El Presidente;

II. El Consejo;

III. El Secretario Técnico del Consejo;

IV. El Secretario Ejecutivo, y

V. El Visitador.

TITULO III

DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS ORGANOS DE LA COMISION

CAPITULO I

DEL PRESIDENTE DE LA COMISION

ARTICULO 7º- El Presidente de la Comisión es designado por el Presidente de la República, como autoridad ejecu

tiva responsable de la Comisión.

ARTICULO 8º- Son facultades del Presidente de la Comisión:

I. Ejercer las atribuciones que el Decreto de creación confiere a la Comisión, coordinándose, en su caso, con las distintas autoridades que resulten competentes;

II. Coordinar los trabajos de la Comisión y los del Consejo;

III. Instrumentar, ejecutar y vigilar la aplicación de las políticas que en el ámbito Federal se establezcan en la materia competencia de la Comisión.

IV. Definir las normas para la coordinación con las instancias y organismos nacionales e internacionales relacionados con los Derechos Humanos;

V. Informar semestralmente al Presidente de la República sobre el desempeño de las funciones de la Comisión y en general, de los resultados de las acciones de protección de los Derechos Humanos en el país. Este informe se hará público de inmediato;

VI. Solicitar a cualquier autoridad del país, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables, la información que requiera sobre posibles violaciones a los Derechos Humanos, y escucharlos personalmente cuando fuere el caso;

VII. Hacer las recomendaciones y, en su caso, las observaciones que resulten pertinentes a las autoridades del país por violaciones a los derechos Humanos;

VIII. Proponer al Presidente de la República el nombre de la persona que deba fungir como Secretario Técnico del Consejo;

IX. Designar a las personas que deban ocupar los cargos de Secretario Ejecutivo y Visitador de la Comisión;

X. Convocar a los miembros del Consejo, en los términos del Artículo 9º, o cuando lo estime necesario o encuentre fundada la petición que en tal sentido le hicieren los miembros de éste;

XI. Nombrar a las personas que habrán de fungir como titulares de las diferentes unidades administrativas de la Comisión, así como dirigir y coordinar las labores de éstas últimas por sí o a través de las personas que designe;

XII. Establecer las relaciones con las Comisiones Estatales de Derechos Humanos;

XIII. Informar puntualmente de las actividades de la Comisión de la misma y,

XIV. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

CAPITULO II

DEL CONSEJO

ARTICULO 9º- El Consejo es el órgano integrado por diez miembros con carácter honorífico, el Presidente y el Secretario técnico, facultado para establecer las políticas y lineamientos generales de actuación de la propia Comisión en materia de Derechos Humanos en el país, de los nacionales que residan en el exterior así como de los extranjeros en México.

El Consejo funcionará en sesiones ordinarias y extraordinarias, y tomará sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros presentes. Las sesiones se verificarán cuando menos una vez al mes. Los miembros actuarán con voz y voto.

Los miembros del consejo serán designados por el Presidente de la República, durarán tres años y podrán ser redesignados.

ARTICULO 10º- El Consejo tendrá las siguientes facultades:

I. Formular para la ejecución del Presidente de la Comisión, las directrices y lineamientos que considere pertinentes para la prevención, vigilancia y protección de los Derechos Humanos en el país y de los nacionales que residan en el extranjero;

II. Establecer los términos generales de la propuesta de política nacional e internacional que en materia de Derechos Humanos la Comisión someterá a las autoridades competentes;

III. Establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión;

IV. Aprobar los reglamentos y normas de carácter interno relacionadas con la Comisión;

V. Solicitar, cuando menos tres de los miembros del Consejo, al Presidente de la Comisión que convoque a sesión extraordinaria cuando estime que hay razones de importancia para ello;

VI. Opinar sobre el proyecto de informe semestral que el Presidente de la Comisión entregará al Presidente de la República;

VII. Cualquiera de los miembros del Consejo podrán pedir información adicional sobre los asuntos que esté tratando o haya resuelto la Comisión, y

VIII. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

CAPITULO III

DEL SECRETARIO TECNICO

ARTICULO 11.- El Consejo tendrá un Secretario Técnico, cuyas atribuciones son las siguientes:

I. Desarrollar las funciones que correspondan a un Secretario de Cuerpo Colegiado;

II. Preparar, de conformidad con las instrucciones del Presidente, la orden del día a que se someterán las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo, participando en ellas con voz y voto;

III. Elaborar las actas de las sesiones del Consejo;

IV. Proponer al Presidente de la Comisión y coordinar - las publicaciones y programas de divulgación en medios masivos de comunicación, a través de los cuales se difunda lo relativo a la naturaleza, prevención y protección de los Derechos Humanos;

V. Formular y ejecutar los programas de capacitación -- que en materia de Derechos Humanos se hubieren aprobado;

VI. Establecer los programas necesarios para garantizar la vigilancia de los Derechos Humanos; y

VII. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

CAPITULO IV

DEL SECRETARIO EJECUTIVO

ARTICULO 12.- La Comisión contará con un Secretario Ejecutivo quien será designado por el Presidente de la -- misma. Las atribuciones del Secretario Ejecutivo serán:

I. Proponer al Consejo y al Presidente de la Comisión - las políticas generales que en materia de Derechos Humanos habrá de seguir la Comisión ante los organismos gubernamentales y no gubernamentales nacionales e internacionales, en los que México participe, quien las someterá a la aprobación del Presidente de la República y --- coordinará en su caso con la Secretaría de Relaciones - Exteriores;

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

III. Dictaminar sobre los tratados y convenciones que México deba suscribir, denunciar o ratificar en materia de Derechos Humanos;

IV. Coordinar los estudios que realicen para el mejor funcionamiento de la propia Comisión, así como los que hayan de ser propuestos a los órganos gubernamentales, federales y locales;

V. Preparar los proyectos e iniciativas de leyes y reglamentos que la Comisión haya de someter a los órganos competentes;

VI. Presentar oportunamente al Presidente de la Comisión, y a los que emanen del Consejo;

VII. Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos que dicte el Presidente de la Comisión y a los que emanen del Consejo;

VIII. Enriquecer y mantener la biblioteca y el acervo documental de la Comisión, y

IX. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

CAPITULO V

DEL VISITADOR

ARTICULO 13.- La Comisión contará con un Visitador, --- quien dependerá directamente del Presidente de la Comisión y será nombrado por él. Son atribuciones del Visitador:

I. Proporcionar atención a los individuos y grupos que denuncien la posible violación de Derechos Humanos;

II. Asistir a los individuos y grupos canalizando aquellas quejas que no constituyan una violación a los Derechos Humanos a las instituciones competentes. Recibir quejas sobre posibles violaciones a los Derechos Humanos;

III. Iniciar de oficio las investigaciones que fueren necesarias para esclarecer la posible violación a los Derechos Humanos.

En el caso de las Fracciones II y III de este artículo, se seguirá el procedimiento que este Reglamento prevé en su Título V;

IV. Integrar los expedientes y recibir las pruebas que fueren rendidas por las partes en el procedimiento, y llevar a cabo las investigaciones que a su juicio fueren necesarias para esclarecer los hechos en cuestión;

V. Realizar las visitas que considere convenientes a -- fin de lograr el esclarecimiento de los hechos que se hubieren dado a conocer, o de los procedimientos que de oficio hubiere iniciado;

VI. Hacer del conocimiento de las autoridades competentes, previo acuerdo con el Presidente de la Comisión, los actos que puedan resultar violatorios a los Derechos Humanos;

VII. Elaborar el proyecto de recomendación o de observaciones que el Presidente de la Comisión presentará ante las autoridades competentes;

VIII. Realizar los estudios pertinentes para la mejor realización de sus funciones, y

IX. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

TITULO IV

DE LAS DIRECCIONES GENERALES

CAPITULO I

DE LAS DISTINTAS DIRECCIONES GENERALES

ARTICULO 14.- Las Direcciones Generales prestarán su -- apoyo a los distintos órganos de la Comisión. Sus titulares estarán subordinados a ellos, y serán nombrados y removidos por el titular del órgano al cual se encuentren directamente adscritos, previo acuerdo con el Presidente.

ARTICULO 15.- Las Direcciones Generales de la Comisión serán las siguientes:

I. Dirección General de Administración;

II. Dirección General de Comunicación;

III. Dirección General de Divulgación y Capacitación;

IV. Dirección General de Asuntos Internacionales, Estudios, Proyectos y Documentación;

V. Dirección General de Orientación, Quejas y Gestión; y

VI. Dirección General de Procedimientos, Dictámenes y Resoluciones.

CAPITULO II

DE LA DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION

ARTICULO 16.- La Dirección General de Administración de penderá del Presidente de la Comisión, y sus atribuciones serán:

- I. Someter a la consideración de su Presidente, el Presupuesto Anual de la Comisión;
- II. Planear, programar, presupuestar y evaluar, las actividades y tareas del personal adscrito a la Comisión;
- III. Adquirir, mantener y conservar los recursos materiales asignados a la Comisión;
- IV. Formular y actualizar el manual organizativo de la Comisión; y
- V. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones.

CAPITULO III

DE LA DIRECCION GENERAL DE COMUNICACION

ARTICULO 17.- La Dirección General de Comunicación de la Comisión tendrá las competencias siguientes:

- I. Analizar y proporcionar a la Comisión la información que proporcionan los medios de comunicación nacionales y extranjeros en materia de Derechos Humanos;
- II. Coordinar o auxiliar en la preparación y difusión de los programas informativos, y en las labores de relaciones públicas de la Comisión; y
- III. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

CAPITULO IV

DE LA DIRECCION GENERAL DE DIVULGACION Y CAPACITACION

ARTICULO 18.- La Dirección General de Divulgación y Capacitación dependerá del Secretario Técnico del Consejo, siendo sus atribuciones:

- I. Formular los programas a través de los cuales se difunda la enseñanza y promoción de los Derechos Humanos en los medios masivos de comunicación nacionales y extranjeros, y divulgarlos en coordinación con la Dirección General de Comunicación;
- II. Establecer y someter a la consideración del Presidente, la política editorial de la Comisión;
- III. Coordinar la participación, en los eventos académicos en los que haya de intervenir la Comisión;
- IV. Planear y promover los programas de capacitación -- que para la prevención y defensa de los Derechos Humanos brinde la Comisión a funcionarios públicos o particulares, y

V. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

CAPITULO V

DE LA DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS INTERNACIONALES, ESTUDIOS, PROYECTOS Y DOCUMENTACION

ARTICULO 19.- La Dirección General de Asuntos Internacionales, Estudios, Proyectos y Documentación dependerá de la Secretaría Ejecutiva, con las siguientes competencias:

I. Llevar a cabo los estudios y proyectos que le fueren solicitados por el Presidente de la Comisión o por la Secretaría Ejecutiva;

II. Formular Dictámenes u opiniones respecto de los tratados o convenios internacionales de los que México sea o pueda ser parte, así como de otras cuestiones que le fueren sometidas;

III. Formular las políticas que habrá de seguir la Comisión en la promoción y defensa de los Derechos Humanos en el ámbito del Derecho Internacional, a fin de someterlas a la aprobación de su Consejo y de su Presidente;

IV. Proponer a la Secretaría Ejecutiva los mecanismos de promoción y fortalecimiento de las relaciones de la Comisión con los organismos públicos, sociales o privados encargados de las cuestiones relativas a los Derechos Humanos;

V. Mantener al día el conjunto de materiales con base en los cuales la Secretaría Ejecutiva presentará al Presidente de la Comisión el proyecto de Informe semestral que éste deberá rendir al Presidente de la República;

VI. Formar y organizar una biblioteca y un acervo especializado en materia de Derechos Humanos, de consulta para los miembros de la Comisión y del público en general, y

VII. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

CAPITULO VI

DE LA DIRECCION GENERAL DE ORIENTACION, QUEJAS Y GESTION

ARTICULO 20.- La Dirección General de Orientación, Quejas y Gestión se encuentra adscrita al Visitador, con las siguientes atribuciones:

I. Recibir las quejas o iniciar de oficio por instrucciones del Visitador, investigaciones sobre hechos que presumiblemente supongan una violación a los Derechos Humanos cometida en perjuicio de los residentes en el territorio nacional o de los mexicanos en el extranjero;

II. Proporcionar información y asesoría a los individuos o grupos que la soliciten, respecto a los medios de defensa de los Derechos Humanos;

III. Proponer al Presidente, por conducto del Visitador, los mecanismos que en cada caso permitan resolver las situaciones de violación de derechos o a que las personas se encuentran sometidas;

IV. Realizar ante los organismos correspondientes las gestiones necesarias para prevenir posibles violaciones a los Derechos Humanos, ante situaciones concretas de amenazas ciertas;

V. Asistir con asesoría a los individuos que habiendo interpuesto queja ante la Comisión Nacional, no hubieren puesto al conocimiento de ésta hechos constitutivos de violaciones a los Derechos Humanos, y

VI. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

CAPITULO VII

DE LA DIRECCION GENERAL DE PROCEDIMIENTOS, DICTAMENES Y RESOLUCIONES

ARTICULO 21.- La Dirección General de Procedimientos, Dictámenes y Resoluciones depende del Visitador, y sus competencias son:

I. Tramitar el expediente de las quejas e investigaciones de oficios, solicitando informes a las autoridades señaladas presuntivamente como responsables, recibir y desahogar las pruebas que ofrecieren las partes, y efectuar las inspecciones que se estimen conducentes para el esclarecimiento de los hechos;

II. Formular y presentar al Visitar los proyectos de dictámenes, recomendaciones u observaciones por las que se den a conocer los resultados de los procedimientos, informando, en su caso, sobre la comisión o no de violaciones a los Derechos Humanos, así como el nombre y cargo de quien o quienes las hayan llevado a cabo, y

III. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

TITULO V

DEL PROCEDIMIENTO DE DENUNCIA E INVESTIGACION

CAPITULO I

DE LA COMPETENCIA Y LEGISLACION

ARTICULO 22.- La Comisión de Derechos Humanos podrá iniciar y proseguir de oficio o por queja el procedimiento de investigación encaminado a esclarecer las violaciones cometidas a los Derechos Humanos de los habitantes del Territorio Nacional y, de conformidad con las limitaciones que imponga el Derecho Internacional y en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, las cometidas en contra de los mexicanos residentes en el extranjero.

ARTICULO 23.- Estarán legitimadas para presentar sus quejas a la Comisión, todas aquellas personas que tuvieren conocimiento de violaciones a los Derechos Humanos, resultaren o no perjudicadas por ellas.

CAPITULO II

DEL PROCEDIMIENTO

ARTICULO 24.- Las quejas deberán presentarse por escrito y firmarse por quien las formule. Una vez recibidas se estudiarán de inmediato, canalizándose a la instancia correspondiente las quejas que no supongan violaciones a los Derechos Humanos.

Si el reclamante no sabe escribir, se le brindará por parte de la Comisión el apoyo indispensable para documentar su queja. Igualmente se proporcionará servicio de traducción cuando esto sea indispensable.

Admitida la queja, se abrirá expediente y se solicitará a las autoridades señaladas como presuntas responsables, el envío de un informe sobre los hechos que se reclamen.

ARTICULO 25.- En los términos del Artículo 27, Fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y del Artículo 5º, Fracción VI del Decreto que creó la Comisión, todas las dependencias y autoridades de los Poderes de la Unión, así como de los Poderes Estatales y Municipales, están obligadas a proporcionar, vez a vez y oportunamente, la información y documentación que solicite la Comisión Nacional de Derechos Humanos. La omisión de esta obligación fincará la responsabilidad que hubiere lugar.

ARTICULO 26.- Recibidos o no los informes se abrirá un término probatorio, cuya duración determinará el Visita

dor teniendo en cuenta la gravedad del caso y la dificultad para allegarse las distintas probanzas. Las partes podrán ofrecer toda clase de pruebas y la Comisión recabárlas de oficio, siempre que no fueren contrarias al Derecho ni a la Moral.

ARTICULO 27.- El nombre de las personas que informen a la Comisión de hechos relacionados con la violación a los Derechos Humanos será mantenida en la más estricta reserva.

ARTICULO 28.- La Comisión llevará a cabo aquellas investigaciones que, a su juicio, fueren necesarias para la completa integración del expediente.

ARTICULO 29.- Las gestiones realizadas ante la Comisión serán gratuitas, y en la tramitación de las quejas, la Comisión se apartará de todo burocratismo y formalismo.

ARTICULO 30.- La Comisión conocerá quejas respecto a hechos y omisiones violatorios de Derechos Humanos, dentro del plazo de un año, contando a partir de la fecha en que se pudo tener conocimiento de ellos.

CAPITULO III

DE LAS RECOMENDACIONES Y DICTAMENES.

ARTICULO 31.- Concluido el término probatorio, el Visitador entregará al Presidente un proyecto de recomendación, analizando en él los hechos reclamados, los informes de las autoridades, los resultados de las investigaciones practicadas en su caso, y valorando las pruebas que hubieren sido ofrecidos, a efecto de determinar si, en su opinión, se cometió o no una violación a los Derechos Humanos y quién es el presunto responsable de ella.

ARTICULO 32.- El contenido de la recomendación será dado a conocer a la autoridad que, en opinión de la Comisión, hubiere cometido violaciones a los Derechos Humanos, sin perjuicio de presentar la denuncia penal correspondiente en los casos en que a su juicio exista un delito.

Independientemente de lo anterior, el Presidente de la Comisión dará cuenta en los informes que rinda el Presidente de la República de las recomendaciones dictadas y del cumplimiento que a ellas se hubiere dado.

TITULO VI

DE LAS RECOMENDACIONES E INFORMES DE LA COMISION

ARTICULO 33.- El Presidente de la Comisión rendirá semestralmente un informe al Presidente de la República, exponiendo las labores llevadas a cabo durante ese período. En el mismo se precisarán el número y tipo de quejas presentadas; las autoridades señaladas como responsables; la cooperación brindada por los organismos públicos y privados a la Comisión y el acatamiento a sus recomendaciones por quienes hubieren sido a su juicio, responsables de violaciones a los Derechos Humanos.

En el mismo informe, se darán a conocer aquellas prácticas de los poderes públicos que, aún cuando no constituyan directamente violaciones a los Derechos Humanos, pudieren sin embargo entorpecer su ejercicio. Este informe se hará público de inmediato.

Las recomendaciones y sugerencias de la Comisión no estarán supeditadas a autoridad alguna y frente a ellas no procederá ningún recurso.

ARTICULOS TRANSITORIOS

PRIMERO.- La vigencia de este Reglamento Interno comenzará a surtir efecto al día siguiente de su publicación.

SEGUNDO.- El artículo 30 entrará en vigor un año después de la publicación de este Reglamento.

Reglamento aprobado unánimemente por el Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en sesiones de los días 18 de junio y, 2 y 9 de julio de 1990.

Este documento está firmado de la siguiente manera:

C. Dr. Jorge Carpizo - Presidente de la Comisión.
C. Lic. Luis Ortíz Monasterio - Secretario Técnico.

CONSEJEROS:

C. Dr. Héctor Aguilar Camín.
C. Dr. Guillermo Bonfil Batalla.
C. Dr. Carlos Escandón Domínguez.
C. Lic. Carlos Fuentes.
C. Lic. Javier Gil Castañeda.
C. Emb. Oscar González César.
C. Lic. Carlos Payán Vélver.
C. Dr. Rodolfo Stavenhagen, y
C. Dr. Salvador Valencia Carmona.

Siendo todas las firmas ilegibles.

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

PRIMERA.- El Ministerio Público, como representante de la sociedad, entre otras obligaciones, tiene la más importante que es la de atender todas y cada una de las denuncias o querellas que sean presentadas por los ciudadanos, - debiendo actuar de manera imparcial y conforme a derecho, a fin de dar solución a las mismas de manera pronta, justa y eficazmente, y de esta forma contribuir -- con el gobierno mexicano en su lucha para evitar que - la delincuencia o personas que cometieron un ilícito - queden al margen de la ley, y además, que no obtengan sanción alguna por el mismo, evitando así también que - se dé con ello la impunidad.

SEGUNDA.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos, que se ha -- creado como un organismo desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación, tiene como finalidad la - de llevar a cabo la observancia de la ley y de vigilar ademas que se acaten todas y cada una de las disposi-- ciones emanadas por el ejecutivo federal, a fin de que los derechos humanos sean respetados, evitando con ello la violación de los mismos por parte de los funciona-- rios públicos, sin importar el rango o la clase social a la que se pertenezca como persona agraviada, teniendo como facultades para cumplir con dicho cometido la - de llevar a cabo todas aquellas diligencias, observa--

ciones y recomendaciones a las autoridades que en un momento dado estén involucradas en alguna violación para que se reconsidere la correspondiente situación.

TERCERA.- El Ombudsman es el defensor de los derechos del ciudadano y su misión fundamental consiste en proteger a la sociedad de los yerros de la burocracia y de los abusos que cometa la Administración Pública; viene a ser un -- instrumento de control y vigilancia cuyo marco de acción afecta a los funcionarios y oficinas estatales, ya que ejerce sobre ellos una supervisión en la atención a los problemas presentados por los particulares, para salvaguardar los derechos e intereses de las personas, atendiendo así a la preservación del orden jurídico establecido.

CUARTA.- El gobernado, al regirse por garantías individuales y sociales, mismas que se encuentran contenidas o establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dentro de sus primeros 29 artículos, necesita de un órgano que lo asesore, oriente y lo guíe ante las autoridades que en un momento dado pudiesen violar sus derechos, creándose para ello la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

QUINTA.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene la facultad de hacer todas aquellas observaciones que considere pertinentes ante funcionarios públicos o autoridades ad

ministrativas, cuando considere que exista la violación a los derechos humanos, según el caso, debiendo asimismo informar en forma periódica y precisa de los asuntos que le fueron turnados y la situación que guarda cada uno de ellos al ejecutivo federal.

SIXTA.- El Ministerio Público tiene la obligación de facilitar todos y cada uno de los expedientes o averiguaciones -- previas que le sean solicitados por los representantes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, e igualmente tomar conocimiento y ejecutar todas aquellas observaciones o sugerencias en las cuales pudiese existir la violación de los derechos humanos; o, en su defecto, el Ministerio Público podrá objetar dichas observaciones -- siempre y cuando tenga debidamente fundada y motivada su acción legal, es decir, que esté actuando conforme a derecho, debiendo informar sobre el particular oportunamente y por escrito a las autoridades que así se lo requieran.

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

- BUERGENTHAL, Thomas: Los Derechos Humanos y la Universidad; El Co-
rredo de la UNESCO, París, Francia, 1978
- CARRILLO Flores, Antonio: La Constitución, la Suprema Corte y los
Derechos Humanos; Editorial Porrúa, S. A., México, 1981, 1a.,-
edición.
- CASTRO, Juventino V.: El Ministerio Público en México; Editorial
Porrúa, S. A., México, 1990, 7a., edición.
- CUADRA, Héctor: La Proyección Internacional de los Derechos Huma-
nos; UNAM, México, 1970
- DE PINA, Rafael y De Pina Vara: Diccionario de Derecho; Editorial
Porrúa, S. A., México, 1986, 14a., edición.
- FIX ZAMUDIO, Héctor: Las Ciencias Sociales y el Colegio Nacional;
Colegio Nacional, México, 1985, 1a., edición.
- FRANCO Villa, José: El Ministerio Público Federal; Editorial Po-
rrúa, S. A., México, 1985, 1a., edición.
- GARCIA Ramírez, Sergio: Los Derechos Humanos y el Derecho Penal;-
Sep-Setentas No. 274, México, 1976
- GARCIA Ramírez, Sergio: Justicia Penal; Editorial Porrúa, S. A.,-
México, 1982, 1a., edición.
- GONZALEZ Bustamante, Juan José: Principios de Derecho Procesal Me-
xicano; Editorial Porrúa, S. A., México, 1983, 7a., edición.
- JELLINEK, Jorge: La Declaración de los Derechos del Hombre y del
Ciudadano; Editorial Nueva España, S. A., México, 1945
- OSORIO y Nieto, César Augusto: La Averiguación Previa; Editorial
Porrúa, S. A., México, 1990, 5a., edición.
- RIVERA Silva, Manuel: El Procedimiento Penal; Editorial Porrúa, -
S. A., México, 1973, 6a., edición.
- RONWALT, Donald C.: El Ombudsman; Editorial Fondo de Cultura Eco-
nómica, México, 1986
- VENEGAS Alvarez, Sonia: Origen y Devenir del Ombudsman; Editorial
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, ---
1988, 1a., edición.

OTRAS OBRAS CONSULTADAS

- ACTUALIDADES de la UNESCO (Enseñar los Derechos Humanos), UNESCO, París, Francia, 1978
- ALGUNAS Sugerencias sobre la Enseñanza de los Derechos Humanos, - UNESCO, París, Francia, 1978
- LA Carta Internacional de Derechos Humanos, ONU, Nueva York, 1981
- LA Crónica de las Naciones Unidas (Vol. XVIII No. 3), ONU, Nueva York, 1981
- LAS Naciones Unidas, Naciones Unidas, Nueva York, 1981
- LOS Tratados Sobre Derechos Humanos y la Legislación Mexicana, -- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1981
- RESOLUCION 4 (XXXIII), párrafo 4, de la Comisión de Derechos Humanos, UNESCO, Investigación efectuada en 1977-78 (boletín sin fecha).
- RESPECTO de los Derechos Humanos en los Conflictos Armados (Nota verbal de fecha 20 de diciembre de 1977, dirigida a la Secretaría General de las Naciones Unidas, por la Misión de República Unida de Camerún ante las Naciones Unidas, Nueva York, 1977
- VEINTE Años de Evolución de los Derechos Humanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1974

LEGISLACION

- CONSTITUCION Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, S. A., México, 1985, 77a., edición.
- CODIGO de Procedimientos Penales, Editorial Porrúa, S. A., México 1989, 41a., edición.
- REGLAMENTO Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. - Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, -- agosto de 1990, N° 90/0

GACETAS, PERIODICOS Y REVISTAS CONSULTADOS

- CARPIZO, Jorge; Gaceta Comisión Nacional de Derechos Humanos, --
90/0, México, D. F., 1990
- CARPIZO, Jorge; Gaceta Comisión Nacional de Derechos Humanos, ---
90/1, México, D. F., 1990
- CARPIZO, Jorge; Gaceta Comisión Nacional de Derechos Humanos, ---
90/2, México, D. F., 1990
- CARPIZO, Jorge; Gaceta Comisión Nacional de Derechos Humanos, ---
90/3, México, D. F., 1990
- CARPIZO, Jorge; Folleto Comisión Nacional de Derechos Humanos, --
90/4, México, D. F., 1990
- CARPIZO, Jorge; Folleto Comisión Nacional de Derechos Humanos, --
90/5, México, D. F., 1990
- ESQUERRA L., Jorge; Diario Oficial de la Federación, tomo CDXLIII
México, D. F., 1990
- ESQUERRA L., Jorge; Diario Oficial de la Federación, tomo CDXLI,-
México, D. F., 1990
- GARCIA Cordero, Fernando; Revista de Análisis y Actualización Ju-
rídica "ACTA", año 1, número 1, diciembre, México, 1990
- PERIODICO "EL NACIONAL". Primer Informe Semestral sobre los Dere-
chos Humanos, México, D. F., 1990
- PERIODICO "EL HERALDO DE MEXICO". primera plana, México, 1990/

INSTRUMENTOS JURIDICOS INTERNACIONALES

- CONVENCION Americana sobre Derechos Humanos (s/f)
- DECLARACION Universal de Derechos Humanos (s/f)